



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.289.2015.JF

Warszawa, 30 grudnia 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 XVI/130/2015 Rady Miasta Sulejówek z dnia 26 listopada 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części Miłosny - etap pierwszy”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 listopada 2015 r., Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr XVI/130/2015 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części Miłosny - etap pierwszy”.

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 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 <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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.

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.

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Ponadto zgodnie z wymogiem § 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), przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać wysokość projektowanej zabudowy dopuszczoną na danym terenie, a także powierzchnię zabudowy.

Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji

wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), stanowią obiekty budowlane.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, **dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem.** Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Tymczasem zgodnie z **§ 11 pkt 4** uchwały „*W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: (...) 4) **nie ustala się wysokości infrastrukturalnych obiektów budowlanych;**”.*

Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację *infrastrukturalnych obiektów budowlanych*, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w 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, dotyczące określenia wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.

Ponadto, skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację m.in. obiektów małej architektury (*vide § 22 pkt 3, § 23 pkt 3, § 24 pkt 3, § 25 pkt 3, § 26 pkt 3, § 28 pkt 3 oraz § 29 pkt 2 lit. a* uchwały), to Rada Miasta Sulejówek winna była określić również gabaryt tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie zaś, uniemożliwia ich realizację. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Wskazać również należy, iż w ustaleniach planistycznych nie określono wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu. Ponownie podkreślić należy, iż przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nakazuje obowiązkowe określenie w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy. Stosownie zaś do art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy rozumieć parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydawanymi na podstawie art. 10 ust. 4 i art. 16 ust. 2 i art. 40 ustawy o p.z.p. W § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydanego w oparciu o delegację zawartą w art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. wskazano natomiast, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu. Tymczasem w planie miejscowym nie określono udziału powierzchni zabudowy

za pomocą konkretnego wskaźnika, lecz stosownie do ustaleń § 11 pkt 5 uchwały wskazano, iż „różnica między powierzchnią działki a minimalną powierzchnią biologicznie czynną jest ustaloną planem maksymalną powierzchnią zabudowy”. Takie zapisy oznaczają brak jednoznacznego wyznaczenia parametru, o którym mowa w przywołanym powyżej przepisie. Powyższe potęguje fakt ustaleń zawartych w § 11 pkt 6 uchwały, w którym dopuszczono możliwość zmniejszenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej o 10%, jak również ustaleń zawartych w § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w którym zdefiniowano pojęcie *wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej*, przez który należy rozumieć „minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Przed wszystkim, zdaniem organu nadzoru, nie jest możliwym przeprowadzenie działania arytmetycznego, w którym odjemną stanowić będzie powierzchnia działki wyrażona w m² zaś odjemnik stanowić będzie udział wyrażony w %.

W kontekście ustaleń § 11 pkt 5, w związku z § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, wskazać także należy, iż pojęcie „**działki budowlanej**”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „*działce budowlanej*” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”. Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, przy ustalaniu wskaźnika powierzchni zabudowy, użyto pojęcia „działka” (w odniesieniu do powierzchni) oraz „działka budowlana” (w odniesieniu do powierzchni biologicznie czynnej).

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 8) *ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości)* – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach

władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „*działka*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działki budowlanej*”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym w zakresie powierzchni zabudowy. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy dla obiektów budowlanych, a także wskaźnika powierzchni zabudowy, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Tym samym naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100) lasem w rozumieniu ustawy jest m.in. grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Skoro zatem w planie dopuszcza się lokalizację budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, w ramach terenu oznaczonego symbolem 23. ZL (*vide § 29 pkt 2 lit. b i pkt 3 uchwały*), to brak określenia wymaganych parametrów i wskaźników dla potrzeb realizacji tych budynków, stanowi również o istotnym naruszeniu 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.

Wskazać również należy, iż ustalenia § 29 pkt 2 lit. b i pkt 3, pozostają w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w **§ 8 pkt 1** uchwały, w którym wskazano, iż tereny lasów oznaczone symbolem ZL są terenami wyłączonymi z zabudowy. Powyższe świadczy o wzajemnie wykluczających się ustaleniach planistycznych w odniesieniu do tego samego terenu.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, nie zostało określone w planie miejscowym, w sytuacji gdy ustalenia planistyczne dopuszczają możliwość realizacji zabudowy. Ponadto ustalenia w tym zakresie winny być jednoznaczne nie zaś wykluczające się wzajemnie (dotyczy jednostki terenowej oznaczonej symbolem 23-ZL).

W tym miejscu należy podkreślić, iż zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania** (ust. 2 pkt 1). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszony został przede wszystkim art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tymczasem rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na **brak określenia linii rozgraniczających** terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to, oznaczonych na rysunku planu miejscowego, **gruntów leśnych wyłączonych z zabudowy**.

Wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenia planu, jakimi są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, nie zostały określone na rysunku planu miejscowego w odniesieniu do gruntów leśnych wyłączonych z zabudowy w ramach terenów oznaczonych symbolami: 16-MN.900.1 oraz 33-B.MN.900 (dz. ew. nr 17 obręb 9 i dz. ew. nr 88 obręb 10, jednostka ewidencyjna Sulejówek).**

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”*.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy dokumentacji prac planistycznych przekazanej na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., jak również z dodatkowych materiałów przekazanych wraz z pismem Burmistrza Sulejówka z dnia 15 grudnia 2015 znak: PU.6722.2.2015 po wszczęciu postępowania nadzorczego wynika, że w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w ogóle nie występowało z wnioskiem o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia ww. gruntów leśnych na cele nieleśne.

Ponadto zgodnie z załącznikiem nr 9 do wniosku Burmistrza Miasta Sulejówek z dnia 21 października 2015 r., znak: PU.6721.2.1.2011.NK o zmianę decyzji Wojewody Mazowieckiego z dnia 19 października 2005 r., znak: WŚR.VIII.6112-75/05 w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych nie będących własnością Skarbu Państwa, zmienionej decyzjami Marszałka Województwa Mazowieckiego:

- Nr 32/2013 (RW-RM-II.7151.42.2013.PD) z dnia 30 kwietnia 2013 r.;
- Nr 89/2013 (RW-RM-II.7151.121.2013.AZ) z dnia 14 października 2013 r.;
- Nr 39/2014 (RW-RM-II.7151.167.2013.PD) z dnia 7 kwietnia 2014 r.,

grunty leśne wyłączone z zabudowy, w ramach terenów oznaczonych symbolami 16-MN.900.1 oraz 33-B.MN.900 (dz. ew. nr 17 obręb 9 i dz. ew. nr 88 obręb 10, jednostka ewidencyjna Sulejówek), zostały oznaczone jako *pozostałe grunty leśne nie wnioskowane do zmiany przeznaczenia*.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 25 uchwały, faktyczne przeznaczenie wyznaczonych na rysunku planu miejscowego *gruntów leśnych wyłączonych z zabudowy*, w ramach terenów oznaczonych symbolami 16-MN.900.1 oraz 33-B.MN.900, zostało określone, jako *obszary planistyczne zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, a więc jako tereny inwestycyjne. Możliwość realizacji zabudowy ww. *obszarów* wynika również z faktu usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy, która wyznacza obszar tzw. *ruchu budowlanego* (w ramach terenu 16-MN.900.1. nieprzekraczalna linia zabudowy przecina wręcz obszar wyłączony z zabudowy). Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy „*rozumieć najmniejszą dopuszczalną odległość zasadniczej bryły budynku w parterze od linii rozgraniczającej obszaru planistycznego*”.

W tej sytuacji należy stwierdzić, że skoro organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia w odniesieniu do części ewidencyjnie leśnej działek nr 17 obręb 9 i nr 88 obręb 10, jednostka ewidencyjna Sulejówek, to tym samym nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w odniesieniu do ww. części działek, stanowiących grunty leśne, zaś działki te winny stanowić tereny lasów.

Wskazać przy tym należy, iż zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.) **gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Skoro zatem ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych (*quod vide* art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.) to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczeniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. **W art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wskazano, że ilekroć**

w ustawie jest mowa o przeznaczeniu gruntów na cele nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że w przypadku wszystkich gruntów leśnych, które mają być użytkowane w sposób inny (w rozumieniu odmienny) niż w przypadkach określonych w art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, należy dokonać zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a na etapie sporządzania planu miejscowego uzyskać stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia wydaną przez właściwy organ. Powyższe oznacza, iż sam fakt określenia gruntów leśnych, jako inne niż leśne przeznaczenie (tak jak w tym przypadku pod: zabudowę mieszkaniową jednorodziną) oznacza konieczność uzyskania takiej zgody, wydanej w formie decyzji administracyjnej, chociażby nie doszło do faktycznej wycinki drzewostanu.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o z.p. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do ww. części działek.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów

działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Tymczasem zgodnie z § 13 pkt 2, 3, 4, 6 i 10 uchwały „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) dopuszcza się podziały i łączenia nieruchomości gruntowych; 3) **minimalne powierzchnie nowotworzonych działek budowlanych** określono liczbą przy symbolu obszaru planistycznego na rysunku planu, przy czym ustala się, że **nie można wydzielać działek budowlanych o powierzchni mniejszej niż 80% ustalonego w planie normatywu**; 4) ustala się kąt nachylenia granic pomiędzy nowo wydzielanymi działkami budowlanymi w stosunku do granicy z drogą publiczną lub drogami wewnętrznymi w przedziale od 60° do 120°; (...) 6) dopuszcza się regulacje granic działek w celu poprawienia ich funkcjonalności również w sytuacji, gdy nie spełniają one ustalonych w planie normatywów działek budowlanych;”; (...) 10) przy podziałach terenu należy zachować wartości użytkowe zgodnie z przeznaczeniem przewidzianym w niniejszym planie dla wszystkich fragmentów terenów pozostałych po ich scaleniu lub podziale.”. W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału. Tymczasem z przywołanych powyżej ustaleń § 13 uchwały, wynika, że plan dopuszcza: *podziały i łączenia nieruchomości gruntowych, regulacje działek w celu poprawienia ich funkcjonalności, podziały terenu*, a także reguluje kwestie dotyczące *nowo wydzielanych działek budowlanych*.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., **dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.** (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Miasta Sulejówek, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 2 września 2010 r. (uchwała Nr LXV/381/2010), to tym samym, **nie miała ona możliwości określenia zarówno minimalnej powierzchni nowo tworzonej działki budowlanej** (*vide § 22 pkt 8, § 23 pkt 8, § 24 pkt 8, § 25 pkt 8 uchwały*), **nie miała również podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontów działek oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w odniesieniu do trybu podziału**, o których mowa w ustaleniach § 13 pkt 4 i 7 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych**

działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Również kwestia dotycząca połączenia i ponownego podziału na działki gruntu została uregulowana w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zawierając regulacje odnoszące się do podziałów i łączenia nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Dopuszczenie podziału i łączenia nieruchomości gruntowych w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości wykracza tym samym poza zakres ustaleń planu miejscowego określony w art. 15 ustawy o p.z.p.

Brak również jakichkolwiek podstaw prawnych do ustaleń zawartych w § 11 pkt 11 uchwały w brzmieniu: „11) adaptuje się istniejące podziały geodezyjne, które uprawomocniły się przed wejściem w życie planu z możliwością zagospodarowania i zabudowy istniejących nieruchomości gruntowych mniejszych niż określone w ustaleniach szczegółowych, z zachowaniem pozostałych warunków i ograniczeń ustalonych w planie.”. Plan miejscowy, o czym mowa wyżej, nie może zawierać jakichkolwiek ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości, w tym także w zakresie adaptacji istniejących podziałów.

Wskazać także należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, § 4 i § 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Rada Miasta Sulejówek, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w § 12 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych wskazuje się położenie całego obszaru objętego planem w granicach głównego zbiornika wód podziemnych objętego szczególną ochroną GZWP 215 Subniecka Warszawska, dla którego obowiązują przepisy odrębne.”, gdyż dotyczą one regulacji zawartych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.), a w szczególności w jej Dziale III pn. *Ochrona wód*, Rozdział 2 pn. *Strefy oraz obszary ochronne*. Zgodnie z art. 51 ww. ustawy „*W celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody ujmowanej do zaopatrzenia ludności w wodę przeznaczoną do spożycia oraz zaopatrzenia zakładów*

wymagających wody wysokiej jakości, a także ze względu na ochronę zasobów wodnych, mogą być ustanawiane: 1) strefy ochronne ujęć wody; 2) obszary ochronne zbiorników wód śródlądowych.”. Powyższe oznacza, że szczególną ochroną objęte są ujęcia wody oraz zbiorniki wód śródlądowych, dla których ustanawiane mogą być strefy, bądź obszary ochronne, nie zaś same główne zbiorniki wód podziemnych.

W tej części uzasadnienia organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 22 kwietnia 2010 r. Nr LVIII/333/2010, w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sulejówek.

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*”;
- 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*”;
- art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...)
4) sporządza projekt planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, uwzględniając ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy;*”;
- 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 – 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 zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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 dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono 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. 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. 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.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, jak również przyjęcie w planie miejscowym odmiennych wskaźników i parametrów urbanistycznych, niż określone w studium należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Analiza rysunku studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącego załącznik nr 4 do uchwały, oraz tekstu studium, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: 1-MNL.1500.1, 2-MNL.1500.1, 4-MNL.1500.1, 5-MNL.1500.1, 6-MNL.1500.1, 7-MNL.1500, 8-MNL.1500, 9-MNL.1500, 10-MNL.1500, 11-MNL.1500, 12-MNL.1500, 15-MNL.1500.1, 27-B.MNL.900, 28-B.MNL.1500, 29-B.MNL.1500, 40-MNL.900, 26-B.MN.600, 14-MNE.900, 24-B.MN.600, 25-B.MN.600, 31-B.MN.600, 43-B.MN.600, 44-B.MN.600, 45-B.MN.600, 46-B.MN.600, 48-B.MN.600, 51-B.MN.600, 52-B.MN.600, 54-B.MN.600, 55-B.MN.600, 56-B.MN.600, 60-MN.600, 61-MN.600, 62-B.MN.600, 63-B.MN.600, 64-B.MN.600, 67-B.MN.600, 70-B.MN.600, 74-MN.600, 75-B.MN.600, 76-B.MN.600, 77-B.MN.600, 78-B.MN.600, 79-B.MN.600, 80-MN.600, 82-B.MN.600, 83-B.MN.600, 84-B.MN.600, 85-B.MN.600, 86-B.MN.600, 16-MN.900.1, 17-MN.900.1, 19-MN.900, 20-MN.900, 21-MN.900, 22-MN.900, 33-B.MN.900, 36-B.MN.900, 38-B.MN.900, 42-B.MN.900, 47-B.MN.900, 58-B.MN.900, 68-B.MN.900 oraz 71-B.MN.900, pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie określonych w nim wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z ustaleniami studium zawartymi w części tekstowej Dział III pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział:

- 3 pn. „Ustalenia dotyczące obszarów wskazanych do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, obszarów na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego oraz obszarów wymagających przekształceń”;
- 3.1. pn. „Ustalenia dla terenów o różnej charakterystyce funkcjonalnej”;
- 3.1.3. pn. „Ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej” (str. 63)

sformułowano następujące ustalenia:

- „Zachowanie i wzbogacenie walorów przyrodniczych i krajobrazowych zespołów zabudowy jednorodzinnej, poprzez powiązanie z terenami otwartymi, wprowadzanie komponowanej zieleni w przestrzeniach publicznych, utrzymywanie powierzchni biologicznie czynnej w obrębie działek prywatnych na poziomie min. 40%, a w przypadku zabudowy ekstensywnej, obejmującej również działki zalesione – 60%.”;
- „Stosowanie zabudowy jednorodzinnej ekstensywnej, na działkach leśnych i intensywnej, w zależności od położenia w mieście – zgodnie z rysunkiem studium. Maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy netto na terenach zabudowy jednorodzinnej ekstensywnej, w tym na działkach leśnych – 0,4, na pozostałych terenach zabudowy jednorodzinnej – 0,6. Maksymalna wysokość zabudowy – 3 kondygnacje, jednak nie więcej niż 12m.”.

Tymczasem zgodnie z § 23 pkt 7 lit. a i c uchwały „Dla obszarów planistycznych zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oznaczonych na rysunku planu symbolem 14-MNE.900 ustala się: (...) 7) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: a) wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy – 0,8, (...) c) minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 50%, (...)”.

Z rysunku studium, przedstawiającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym załącznik nr 4 do uchwały wynika, iż tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem:

- 1-MNL.1500.1, 2-MNL.1500.1, 4-MNL.1500.1, 5-MNL.1500.1, 6-MNL.1500.1, 7-MNL.1500, 8-MNL.1500, 9-MNL.1500, 10-MNL.1500, 11-MNL.1500, 12-MNL.1500, 15-MNL.1500.1, 27-B.MNL.900, 28-B.MNL.1500, 29-B.MNL.1500 i 40-MNL.900, stanowią *obszary planistyczne zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych*, stosownie do ustaleń § 22 uchwały;
 - 26-B.MN.600, stanowi *obszar planistyczny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, stosownie do ustaleń § 24 uchwały,
- przeznaczone zostały w studium pod *zabudowę mieszkaniową jednorodziną ekstensywną*, co oznacza, iż maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy winien zostać określony na poziomie nie wyższym niż 0,4, z kolei minimalna powierzchnia biologicznie czynna winna zostać określona na poziomie nie niższym niż 60%.

Tymczasem stosownie do ustaleń:

- § 22 pkt 7 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1-MNL.1500.1, 2-MNL.1500.1, 4-MNL.1500.1, 5-MNL.1500.1, 6-MNL.1500.1, 7-MNL.1500, 8-MNL.1500, 9-MNL.1500, 10-MNL.1500, 11-MNL.1500, 12-MNL.1500, 15-MNL.1500.1, 27-B.MNL.900, 28-B.MNL.1500, 29-B.MNL.1500 i 40-MNL.900, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 0,5, zamiast 0,4;
- § 24 pkt 7 lit. a i c uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 26-B.MN.600, stanowi *obszar planistyczny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 1,0 zamiast 0,4, zaś minimalna powierzchnia biologicznie czynna na poziomie 40% zamiast 60%.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalony w studium wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy wynoszący 0,6 winien mieć zastosowanie, także dla pozostałych terenów objętych planem miejscowym. Tymczasem stosownie do ustaleń:

- § 24 pkt 7 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24-B.MN.600, 25-B.MN.600, 31-B.MN.600, 43-B.MN.600, 44-B.MN.600, 45-B.MN.600, 46-B.MN.600, 48-B.MN.600, 51-B.MN.600, 52-B.MN.600, 54-B.MN.600, 55-B.MN.600, 56-B.MN.600, 60-MN.600, 61-MN.600, 62-B.MN.600, 63-B.MN.600, 64-B.MN.600, 67-B.MN.600, 70-B.MN.600, 74-MN.600, 75-B.MN.600, 76-B.MN.600, 77-B.MN.600, 78-B.MN.600, 79-B.MN.600, 80-MN.600, 82-B.MN.600, 83-B.MN.600, 84-B.MN.600, 85-B.MN.600 oraz 86-B.MN.600, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 1,0;
- § 25 pkt 7 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 16-MN.900.1, 17-MN.900.1, 19-MN.900, 20-MN.900, 21-MN.900, 22-MN.900, 33-B.MN.900, 36-B.MN.900, 38-B.MN.900, 42-B.MN.900, 47-B.MN.900, 58-B.MN.900, 68-B.MN.900 oraz 71-B.MN.900, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 0,8.

Powyższe stanowi również o naruszeniu, przez plan miejscowy ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Rozdziale 3.1.3. (str. 63) w zakresie wyżej przywołanych wskaźników maksymalnej intensywności zabudowy, a także minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Reasumując, powyższe **różnice w zakresie określenia wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej studium a ustaleniami części tekstowej i graficznej planu**, stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż powyższa niezgodność ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest tym większa,

iz zgodnie z ustaleniem § 11 pkt 6 uchwały w sprawie planu „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: (...) 6) dopuszcza się zmniejszenie udziału powierzchni biologicznie czynnej o 10% licząc od powierzchni wyrażonej w metrach wynikającej z ustalonego w planie wskaźnika;”. Niejako na marginesie wskazać należy, iż zgodnie z system miary SI powierzchnię określa się w m² nie zaś w metrach.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczając w planie miejscowym zmianę ustalonych, zgodnie z zapisami studium, wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, poprzez ustalenie dopuszczające zmniejszenie o 10 % udziału powierzchni biologicznie czynnej (*vide* § 11 pkt 6 uchwały), Rada Miasta Sulejówek doprowadziła tym samym do określenia tych wskaźników niezgodnie z ustaleniami studium. Należy także zauważyć, że w związku z brzmieniem § 11 pkt 6 uchwały, *de facto* ustalenia planu nie określają w sposób jednoznaczny wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów objętych planem.

Organ nadzoru podkreśla, że ustalenia planu, w powyższym zakresie, muszą być jednoznaczne, gdyż dopiero wtedy stanowią precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia). Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga dowolnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Ponownie wskazać należy, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa o p.z.p. określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretyzuje art. 15. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Tymczasem w ustaleniach § 19 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Inwestycje celu publicznego mogą być realizowane na wszystkich działkach należących do Gminy Miasta Sulejówek z uwzględnieniem ustaleń zawartych w § 8 pkt 5) i 6).*”, Rada Miasta Sulejówek, wprowadziła ustalenia wykraczające poza przyznaną kompetencję do określania zakresu ustaleń zamieszczanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p., a tym samym także plan miejscowy, nie odnosi się przy tym do jakichkolwiek podmiotów, w tym także tych posiadających osobowość prawną.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Sulejówek, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być

interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Akty prawa miejscowego, do których należy m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, charakteryzują się następującymi cechami:

- wydawane są na podstawie delegacji ustawowej;
- zawierają rozstrzygnięcia generalne kierowane do nieokreślonego adresata;
- wywierają „skutki zewnętrzne”;
- są aktami wielokrotnego zastosowania – ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”;
- najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze);
- treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji;
- pochodzą od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że ustalenia planistyczne kierowane są do gminy, która jest podmiotem prawa w ustawowym systemie organizacji samorządu terytorialnego.

W tym kontekście wskazać należy, iż uchwalając plan miejscowy organy gminy zobowiązane były do jednoznacznego ustalenia rozmieszczenia inwestycji celu publicznego (*quod vide* art. 4 ust.1 ustawy o p.z.p.). Powyższe nie może być jednak traktowane jako upoważnienie do bliżej nie określonego warunkowania realizacji takich celów od stanu własności.

Zamieszczanie w planie miejscowym norm otwartych jest niedopuszczalne, gdyż każda zmiana ustaleń planu miejscowego możliwa jest jedynie w przypadku przeprowadzenia procedury zmiany obowiązującego planu miejscowego, o czym stanowi art. 27 ustawy o p.z.p., nie zaś w wyniku zapisów zawartych w tym planie. Przekroczenie wymogu ww. przepisu ustawy o p.z.p., stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzania, w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 całości, bowiem organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, zarówno części tekstowej, jak i części graficznej, przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego. Ponadto przy podejmowaniu uchwały doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do większości terenów objętych planem miejscowym. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości (*quod vide*

wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr LXV/381/2010 Rady Miasta Sulejówek z dnia 2 września 2010 r., na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezzwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z zapisami studium;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia wszystkich parametrów w tym gabarytu obiektów dopuszczonych ustaleniami planu oraz wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu;
- art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia rozmieszczenia inwestycji celu publicznego.

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 oraz na sposób kształtowania parametrów zabudowy.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/130/2015 Rady Miasta Sulejówek z dnia 26 listopada 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części Miłosny - etap pierwszy”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 Szipiera