



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.96.2018.JF

**Rada Miasta Sulejówek  
ul. Dworcowa 55  
05 – 070 Sulejówek**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVIII/500/2018 Rady Miasta Sulejówek z 28 czerwca 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części Miłosny - etap pierwszy”, w części dotyczącej ustaleń § 19 pkt 7 lit. d uchwały w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem obszaru 88-B.MN, dla którego ustala się 30%,”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miasta Sulejówek, na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r., podjęła uchwałę LVIII/500/2018 „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 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 17 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 501/16, po rozpoznaniu sprawy ze skargi Miasta Sulejówek z 2 lutego 2016 r., na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 30 grudnia 2015 r., znak: LEX-I.4131.289.2015.JF, którym stwierdzono 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”, oddalił skargę.

Tymczasem, dokonując analizy ponownie podjętej uchwały Nr LVIII/500/2018 Rady Miasta Sulejówek z 28 czerwca 2018 r., stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sulejówek przyjętego uchwałą Nr XLVI/403/2017 Rady Miasta Sulejówek z 23 listopada 2017 r., zwanego dalej „Studium”.

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

- art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”;
- art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.*”;
- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium.

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. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego są zgodne z ustaleniami studium, konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy jest zgodny z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium**. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium**.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **88-B.MN** są niezgodne z ustaleniami Studium w zakresie określonego w nim wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium zawartymi w Tomie II. pn. „*Kierunki i polityka przestrzenna*”, Rozdziale 2. pn. „*Kierunki i polityka przestrzenna*”, Podrozdziale II.2.4. pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny*

wyłączone z zabudowy”, teren oznaczony w planie miejscowym ww. symbolem znajduje się w Studium w drugiej strefie urbanizacji w granicach terenu przeznaczanego pod mieszkalnictwo jednorodzinne, dla którego w Tabeli 1. pn. „Wskazniki zagospodarowania terenów przeznaczonych do zainwestowania, z podziałem na strefy” określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w wysokości 45%, str. 19 Studium. Tymczasem, jak wynika z ustaleń przedmiotowego planu, zawartych w § 19 pkt 7 lit. d uchwały, „Dla obszarów planistycznych zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych na rysunku planu symbolami (...) **88-B.MN** ustala się (...) 7. parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy : (...) d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 45% powierzchni działki lub terenu, za wyjątkiem obszaru **88-B.MN**, dla którego ustala się 30%.”.

Powyższe potwierdza również wyjaśnienie Burmistrza Miasta Sulejówek zawarte w piśmie z 19 lipca 2018 r., znak: PU.6721.2.1.2011, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 lipca 2018 r., znak: WNP-I.4131.96.2018.JF, z którego wynika, iż: „(...) Przeglądając materiały z przeprowadzonych analiz nie znaleziono uzasadnienia dla ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30% dla terenu 88-B.MN, gdyż obecny udział powierzchni biologicznie czynnej na tej działce wynosi 46%. Minimalny udział 30% dla powierzchni biologicznie czynnej winien być jednak ustalony dla terenu sąsiedniego, tj. 87-B.MN. gdyż już obecnie jest on tam niższy niż 40%. Również maksymalna powierzchnia zabudowy dla obszaru 87-B.MN została ustalona na poziomie wyższym niż dla sąsiednich nieruchomości (50%), co potwierdza przypuszczenia, że doszło tu do oczywistej omyłki. (...)”.

Organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż mimo zapisu części tekstowej Studium, zawartego w Podrozdziale II.2.4., str. 20 Studium, w brzmieniu: „(...) Dla istniejącej zabudowy, o ile parametry, o których mowa w Tabeli 1 nie zostały przekroczone stosuje się ustalenia jak dla nowej zabudowy. W przypadku przekroczenia ustalonych w Tabeli 1 wskaźników dopuszcza się zwiększenie wysokości o 3 m, intensywności zabudowy o 5% oraz obniżenie powierzchni biologicznie czynnej o 5% względem stanu istniejącego, a w przypadku zagospodarowanych działek o powierzchni mniejszej niż 1000 m<sup>2</sup> dopuszcza się zwiększenie intensywności zabudowy o 10% oraz obniżenie powierzchni biologicznie czynnej o 10% względem stanu istniejącego. (...)”, Rada Miasta Sulejówek naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu, poprzez określenie w planie miejscowym wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie niższym niż określono w Studium. Należy bowiem podkreślić, iż **zmniejszając wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej o 10 % względem stanu istniejącego dla wskazanego powyżej terenu (działka nr ewid. 81/2, obręb 13), wskaźnik ten pozostaje wyższy od minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej, określonego w przedmiotowym planie.**

Tym samym ustalenia planu określające minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu **88-B.MN** stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r., oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności wadliwych ustaleń w części wskazanej w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym przed dniem 21 października 2010 r. w zakresie konieczności stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII/500/2018 Rady Miasta Sulejówek z 28 czerwca 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla północnej części Miłosny - etap pierwszy”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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 W. ZDZISŁAW SIPHERA

Zdzisław Siphera

