



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.189.2018.MO

**Rada Miejska w Drobinie**  
**ul. Marszałka Piłsudskiego 12**  
**09 – 210 Drobin**

### **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 L/418/2018 Rady Miejskiej w Drobinie z 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drobin, w zakresie ustaleń załącznika Nr 1 do uchwały, stanowiącego tekst studium, w odniesieniu do Części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, w zakresie sformułowania:

- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów wielofunkcyjnych centrum – CUM (pkt 3.4.1., str. 79);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów zabudowy zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej – MNR (pkt 3.4.2., str. 80);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej – MNU (pkt 3.4.3., str. 81);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jednorodzinnej i usługowej – MWU (pkt 3.4.4., str. 81);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów zabudowy usługowej – U (pkt 3.4.5., str. 81);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów sportu i rekreacji – US (pkt 3.4.6., str. 82);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów usług turystyki i rekreacji – UTR (pkt 3.4.7., str. 82);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług – PU (pkt 3.4.8., str. 83);
- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych – PR (pkt 3.4.9., str. 83);

- „*Postulowany (...)*” użytego przy określaniu standardów zabudowy i zagospodarowania terenów gruntów rolnych z rozproszoną zabudową zagrodową – (R) (pkt 3.4.12., str. 85).

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 września 2018 r. Rada Miejska w Drobinie podjęła uchwałę Nr L/418/2018 w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drobin.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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 studium, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2, 3 i 4 ww. ustawy.

Ustawa o p.z.p. reguluje zatem, w sposób szczegółowy, kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do określenia, przez właściwą do tego radę gminy, polityki przestrzennej na jej terenie, co następuje w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Uchwała w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma specyficzny charakter wśród ogółu uchwał rady gminy podlegających nadzorowi pod względem zgodności z prawem, gdyż jest aktem polityki przestrzennej, w **dużym stopniu opisowym**, na co wskazuje sama nazwa *studium*.

Akt ten składa się z dwóch zasadniczych części: **informacyjnej**, zwaną **uwarunkowaniami**, która stanowi opis, tj. inwentaryzację dotychczasowego stanu faktycznego i prawnego obszaru gminy, stanowiącą punkt wyjścia do części **regulacyjnej**, zwanej **kierunkami**, **konstytuującymi dyspozycje realizacji polityki przestrzennej gminy**, a w efekcie stanowiącymi ustalenia wiążące organy gminy przy sporządzaniu i uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze wskazuje się, iż aktualne przepisy art. 10 ust. 2, 2a, 3a „*należy interpretować nie tylko językowo, ale i celowościowo, biorąc pod uwagę cel, któremu ma służyć studium. Nie można zatem utrzymywać, że wymóg zawarcia w studium danego elementu jest już spełniony, jeżeli w ogóle coś o nim napisano i jakoś go określono. Wymóg ten jest spełniony dopiero wówczas, gdy napisano o nim tak, by wynikały z tego konkretne dyrektywy na przyszłość, pozwalające napisać »spójny« ze studium plan zagospodarowania przestrzennego. Postanowienia studium są zatem sprzeczne z ustawą wtedy, gdy nie realizują dyspozycji konkretnej normy ustawy, a także wtedy, gdy ich »ogólnikowość« i »hasłowość« nie pozwalają na realizację celów, które ma do spełnienia studium» (wyrok NSA z 25 czerwca 2002 r., II SA/Kr 608/02, OSS 2002, nr 4, poz. 103).*

Zakres kontroli pod względem zgodności z przepisami prawnymi, dokonywany przez organ nadzoru w zakresie zasad sporządzania studium, odnosi się do weryfikacji zamieszczenia wszystkich obligatoryjnych treści określonych w uwarunkowaniach, a następnie w kierunkach rozwoju przestrzennego. Organ nadzoru zobligowany jest przy tym do dokonania oceny, czy w studium uwzględniono wartości planowania przestrzennego określone w art. 1 ustawy o p.z.p., a także do dokonania weryfikacji, czy ustalenia studium nie naruszają innych przepisów odrębnych, a także nie wykraczają poza zakres regulacji określony przez ustawodawcę.

Powyższe znajduje swoje uzasadnienie w doktrynie: Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2015, Wydawnictwo C.H. Beck, wyd. 8, teza 12. do art. 12 „**Należy stwierdzić, że organ nadzoru analizuje studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod kątem tego, czy jego ustalenia nie łamią obowiązujących przepisów. W ramach tego, w zakresie kontroli prawnej powinno się jednak znaleźć zbadanie studium pod kątem zgodności z art. 10, czyli czy studium nie wykracza poza granice określone w art. 10 i nie zawiera np. ustaleń zastrzeżonych dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**”.

W rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z art. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p. przez parametry i wskaźniki urbanistyczne należy przez to rozumieć „*parametry i wskaźniki ustanawiane w dokumentach planistycznych, zgodnie z przepisami wydanymi na podstawie art. 10 ust. 4, art. 16 ust. 2 i art. 40*”.

Zdaniem organu nadzoru użyty w przepisie § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zwrot „*minimalne i maksymalne parametry*” odnosi się zatem do kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy).

Tymczasem zgodnie z załącznikiem Nr 1 do uchwały, stanowiącym tekst studium, w Części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, w pkt 3.4. pn. *Przeznaczenie terenów. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w odniesieniu do terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: CUM, MNR, MNU, MWU, U, US, UTR, PU, PR i (R), przy określaniu

standardów ich zabudowy i zagospodarowania, użyto sformułowania „postulowany” (vide pkt: 3.4.1., 3.4.2., 3.4.3., 3.4.4., 3.4.5., 3.4.6., 3.4.7., 3.4.8., 3.4.9 i 3.4.12.).

Powyższe oznacza, że określone standardy zabudowy i zagospodarowania tych terenów funkcjonalnych, dotyczące wysokości budynków, wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnika powierzchni zabudowy, minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek, są jedynie niewiązącymi postulatami, nie zaś ustaleniami stanowiącymi podstawę do określania zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego sporządzanych dla gminy Drobin.

Z przywoływanych powyżej ustaleń wynika, iż studium nie określa jakichkolwiek minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych, a także wytycznych do ich określenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, bowiem studium jedynie *postuluje* przyjęcie takich wskaźników i parametrów.

W konsekwencji brak określenia minimalnych i maksymalnych parametrów oraz wskaźników urbanistycznych oznacza, iż studium zostało podjęte z naruszeniem § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy o p.z.p.

Na temat zaleceń i postulatów w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu zawartych w studium w sposób jednoznaczny wypowiedział się m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w swym wyroku z 11 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 727/14 w którym stwierdził, że: „Zdaniem Sądu zamieszczenie w rozdziale 17.3 w ust. 1 pkt 9, w ust. 2 pkt 8 i w ust. 3 pkt 9 zaleceń co do minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek świadczy o tym, że w zamyśle rady gminy dyspozycja ta ma charakter wyłącznie zalecenia, a tym samym nie spełnia wymogu ustaleń studium, przez co nie można mówić o jej wiążącym charakterze w stosunku do sporządzanych na jego podstawie planach miejscowych. Podobne uwagi odnoszą się analogicznie do innych zaleceń zamieszczonych w zaskarżonym studium dotyczących takich wskaźników jak: ilość kondygnacji zabudowy, intensywności zabudowy, udziału powierzchni biologicznie czynnej na działkach budowlanych, maksymalnej wysokości nowej zabudowy, ilości miejsc postojowych oraz powierzchni zabudowy. W tych przypadkach również nie można mówić o wiążącym charakterze tych zapisów studyjnych w stosunku do przyszłych planów miejscowych, gdyż z kontekstu treści tego studium, jak też z wyjaśnień gminy przedstawionych w odpowiedzi na skargę, wynika niezbicie, iż wskazane tam minimalne wskaźniki mają charakter nieobowiązkowych zaleceń.” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z uwagi na naruszenia przepisów ustawy o p.z.p., w tym jej art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b, w związku z § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie wskazanym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 nieściskość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, czy została ona podjęta w sprawie uchwalenia zmiany obowiązującego studium, czy też w sprawie uchwalenia nowego studium gminy Drobin. Zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana studium następuje w takim trybie, w jakim jest ono uchwalone, a zatem w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały powinien zostać przywołany ten przepis.

Z tytułu uchwały, a także z jej § 1 wynika, że podjęta uchwała jest uchwałą w sprawie zmiany studium. Powyższe wynika również z załączników do przedmiotowej uchwały. Tymczasem w podstawie prawnej podjętej uchwały przywołano jedynie art. 12 ust. 1 ustawy o p.z.p., co świadczyć by miało o podjęciu uchwały w sprawie studium, nie zaś w sprawie zmiany studium.

Na zamiar sporządzenia zmiany obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drobin, uchwalonego przez Radę Miejską w Drobinie na sesji w dniu 28 grudnia 2011 r. uchwałą Nr 92/XII/2011, wskazują również:

- uchwała Nr 315/XLIV/2014 Rady Miejskiej w Drobinie z 13 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Drobin;
- uchwała Nr VI/46/2015 Rady Miejskiej w Drobinie z 24 marca 2015 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Drobinie nr 315/XLIV/2014 z dnia 13 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy Drobin,

w których podstawie prawnej przywołano także art. 27 ustawy o p.z.p.

Brak przywołania w podstawie prawnej podjętej uchwały art. 27 ustawy o p.z.p., jak również sposób sporządzenia studium oznacza, że sporządzono nowe studium gminy Drobin, co wskazuje na naruszenie dyspozycji uchwał intencyjnych.

W związku z tym, że planowana zmiana miała dotyczyć całego obszaru gminy, w jej granicach administracyjnych, organ nadzoru nie stwierdza istotnego naruszenia trybu sporządzenia studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L/418/2018 Rady Miejskiej w Drobinie z 28 września 2018 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Drobin, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Bipiorko

