



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 sierpnia 2019 r.

WNP-I.4131.151.2019.AK

**Rada Gminy Czosnów**  
**ul. Gminna 6**  
**05 - 152 Czosnów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/60/2019 Rady Gminy Czosnów z 9 lipca 2019 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Palmiry”, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: UP2, UP3 i UP4.

#### **Uzasadnienie**

Rada Gminy Czosnów, na sesji w dniu 9 lipca 2019 r., podjęła uchwałę Nr X/60/2019 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Palmiry”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.,

kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia, zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) z obrotu prawnego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono bowiem, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Czosnów, przyjętego uchwałą Nr XVII/161/2012 Rady Gminy Czosnów z 24 lipca 2012 r. zmienionego na podstawie uchwał Rady Gminy Czosnów Nr XXXVII/380/2014 z 30 czerwca 2014 r. oraz Nr VI/27/2019 z 25 lutego 2019 r.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń 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 czy plan miejscowy nie narusza ustaleń 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 nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*”

(wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14 z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **UP2, UP3 i UP4** pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik graficzny nr 2 do studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, skala 1:20 000) teren oznaczony w planie symbolem:

- **UP2** stanowi obszar określony symbolem **MN1**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, wolnostojąca i bliźniacza, przeznaczeniem dopuszczalnym są usługi nieuciążliwe, których oddziaływanie nie wykracza poza granice terenu, do którego inwestor ma tytuł prawny, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium str. 81):

- maksymalna wysokość zabudowy – **11 m do górnej najwyższej krawędzi dachu /2 kondygnacje + poddasze użytkowe/;**
- minimalna powierzchnia biologicznie czynna działki – **60 % / 40 % dla zabudowy usługowej;**

tymczasem z ustaleń § 26 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 lit. d tiret pierwsze uchwały wynika, że:

- **plan dopuszcza budynki do 3 kondygnacji nadziemnych, zamiast 2 kondygnacji, przy czym ustala również realizację dachów płaskich;**
  - **maksymalna wysokość zabudowy określona została na poziomie 12,5 m zamiast 11 m;**
  - **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 20 % zamiast 40%;**
- **UP3 i UP4** stanowią obszar określony symbolem **U/UT**, którego podstawowym przeznaczeniem są usługi celu publicznego (instytut badawczy PAN) oraz tereny obsługi ruchu turystycznego i wypoczynku związanego z KPN, hotele, pensjonaty z gastronomią, terenowymi urządzeniami sportowymi, zielenią urządzoną, dla którego określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium str. 83): maksymalna wysokość zabudowy – **11 m do górnej najwyższej krawędzi dachu,** tymczasem z ustaleń § 26 ust. 1 pkt 4 lit. b

uchwały wynika, że maksymalna wysokość zabudowy określona została na poziomie 12,5 m zamiast 11 m.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organa gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy tj. odpowiednio Wójt Gminy i Rada Gminy Czosnów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. parametrów naruszających ustalenia studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **UP2**, **UP3** i **UP4** z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Gminy Czosnów (pismo z 7 sierpnia 2019 r. znak: BORG.0711.7.2019.MJ(3)) stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 lipca 2018 r., znak: WNP-I.4131.151.2019.AK, organ nadzoru nie podziela stanowiska, że: „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla części terenu Gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Palmiry zachowuje (...) wskaźniki zagospodarowania terenu określone w studium.” oraz „W związku z wprowadzeniem powyższego przeznaczenia terenów zastosowano wskaźniki zagospodarowania terenu oraz wskaźniki zabudowy, określone w studium dla obszaru funkcjonalnego U – usługi celu publicznego (...)”. Naruszenie studium dotyczy parametrów określonych w studium dla obszarów MN1 i U/UT, wpisujących się w określone tam funkcje. Tym samym przyjęcie parametrów i wskaźników, o których mowa w § 26 ust. 1 pkt 4 lit. a i b oraz pkt 5 lit. d tiret pierwsze uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń studium w odpowiednim zakresie.

**Organ nadzoru wskazuje również, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanego terenu. Przed wszystkim należy podkreślić, iż określone w planie wskaźniki, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także maksymalna wysokość zabudowy obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takiego planu. Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

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

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

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 istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie konieczności uwzględnia, przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustaleń 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., 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.**

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru brał pod uwagę fakt, że nie ma on możliwości redagowania uchwały, jak również nie ma uprawnień w zakresie władztwa planistycznego, by za organa gminy decydować o konkretnych parametrach i wskaźnikach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Rada Gminy Czosnów na mocy przywołanych powyżej przepisów zobligowana jest przy tym do uwzględnienia ustaleń obowiązującego Studium.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/60/2019 Rady Gminy Czosnów z 9 lipca 2019 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu gminy Czosnów obejmującego część miejscowości Palmiry” 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.

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.