



WOJEWODA ŁÓDZKI

PNIK-I.4131.692.2023

Łódź, 3 sierpnia 2023 r.

**Rada Miasta
Skierniewice**

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVIII/71/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 29 czerwca 2023 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - fragment miasta Skierniewice położony w rejonie ulic: Widok, Tadeusza Wagnera, Melchiora Wańkowicza, Szarych Szeregów i Stanisława Konarskiego, w części dotyczącej terenów o symbolach: 5 MW,U; 6 MW,U i 7 MW,U w zakresie treści uchwały, jak i załącznika graficznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 czerwca 2023 r. Rada Miasta Skierniewice podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 25 lipca 2023 r., znak: PNIK-I.4131.692.2023.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, złożone zostały wyjaśnienia, które zostały uwzględnione przez organ nadzoru tylko w części. W pozostałej części uznano, że są podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w skrócie „upzp”, podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub części jest istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie

ŁÓDZKI URZĄD WOJEWÓDZKI W ŁÓDZI

90-926 Łódź, ul. Piotrkowska 104, tel.: (+48) 42 664 10 00, fax: (+48) 42 664 10 40Elektroniczna Skrzynka Podawcza ePUAP: /lodzuw/SkrytkaESP
<https://www.gov.pl/web/uw-lodzki>

Administratorem danych osobowych jest Wojewoda Łódzki. Dane przetwarzane są w celu realizacji czynności urzędowych. Masz prawo do dostępu, sprostowania, ograniczenia przetwarzania danych. Więcej informacji znajdziesz na stronie <https://www.gov.pl/web/uw-lodzki> w zakładce ochrona danych osobowych.

trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Pojęcie „zasad sporządzania planu miejscowego” należy wiązać z samym opracowaniem aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna, załączniki). Z kolei „tryb uchwalania planu”, określony w art. 17 ww. ustawy, odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów oraz organów i instytucji opiniująco - uzgadniających, w procesie planowania przestrzennego. Do kategorii „istotnych naruszeń prawa” należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenia prawa, które prowadzą do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Jednocześnie należy podkreślić, 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 ustalenia aktu planistycznego. W doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że istotne naruszenie prawa to uchybienie prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Do takich zalicza się między innymi naruszenie przepisów prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał, powodujące pozostawanie uchwały w sprzeczności z określonym przepisem prawnym.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej uchwalenia i w przypadku naruszenia prawa, do podjęcia czynności stosownych do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Z ustaleń dokonanych przez organ nadzoru wynika, że uchwała Nr LVIII/71/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 29 czerwca 2023 r., została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 9 ust. 4 „upzp”, ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Treść art. 15 ust. 1 „upzp” wymaga z kolei, by organ planistyczny sporządził projekt planu zgodnie z zapisami studium. Także art. 20 ust. 1 „upzp” stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Choć ustawodawca zmienia sformułowania przesłanki badania zgodności postanowień planu miejscowego ze studium, określając je jako konieczność zapewnienia nienaruszalności, innym razem wskazując na konieczność zapewnienia zgodności postanowień studium z planem, to zawsze punktem wyjścia dla oceny relacji pomiędzy tymi dwoma dokumentami planistycznymi, będzie sposób ujęcia ustaleń w studium.

W wyniku kontroli legalności przedmiotowej uchwały i dokumentacji planistycznej, organ nadzoru stwierdził, że w przedmiotowym planie dla terenu o symbolu 6 MW,U (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) w zakresie parametrów kształtowania zabudowy ustalono możliwość lokalizacji zabudowy o maksymalnej wysokości 30,0 m, a dla terenu o symbolu 7 MW,U o maksymalnej wysokości 24,0 m, wraz z możliwością lokalizacji zabudowy o wysokości do 30,0 m w wyznaczonej na rysunku strefie podwyższonej wysokości zabudowy. Wskazane tereny, zgodnie z obowiązującą zmianą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Skierniewice – II edycja, przyjętą na podstawie uchwały Nr XXIII/42/2016 Rady Miasta Skierniewice z 7 kwietnia 2016 r., znajdują się w granicach obszaru funkcjonalnego o symbolu 39 MW, dla którego jako kierunek zagospodarowania ustalono obszary o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. Zgodnie jednak z określonymi zasadami kształtowania zabudowy – kierunki zmian w strukturze terenów o funkcji mieszkaniowej, maksymalną wysokość nowych budynków określono do 5 kondygnacji nadziemnych, jednocześnie wskazując, że jest to graniczny parametr odnoszący się do zabudowy i zagospodarowania terenu.

Organ nadzoru dodatkowo wskazuje także, że dla terenu o symbolu 5 MW,U (teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej) określono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na minimum 25% z możliwością zmniejszenia do minimum 10% w przypadku realizacji parkingu podziemnego zajmującego co najmniej 80% całkowitej powierzchni budynku, pod którym realizowany będzie ten parking. Wymieniony wyżej teren, w Studium położony jest w znacznej części w granicach ww. obszaru funkcjonalnego o symbolu 39 MW, dla którego ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej w obrębie działki zabudowy mieszkaniowej - nie mniejszy niż 25% powierzchni działki, a tylko w obrębie działki zabudowy usługowej – 10%. Natomiast w analizowanej sprawie jedynie południowo - zachodnia część terenu o symbolu 5 MW,U znajduje się w studium w granicach obszaru o symbolu 38U, dla którego ustalono udział powierzchni biologicznie czynnej – nie mniejszy niż 10% powierzchni działki budowlanej, a zatem jedynie we fragmencie ww. terenu o symbolu 5 MW,U ustalenia planu nie naruszają ustaleń Studium.

Powyższe rozbieżności stanowią naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 „upzp”.

Wyżej wymienione przepisy prawa nie pozwalają na modyfikację w planie miejscowym wskaźników zagospodarowania przestrzennego przyjętych w studium. W przypadku gdy w studium przyjęto określone wskaźniki jako wskaźniki sztywne, to wówczas plan miejscowy

winien być z nimi zgodny. Jeśli natomiast w studium gmina przyjmuje wskaźniki przez określenie "widełek" (od - do), to wówczas posiada swobodę kształtowania tych wskaźników w przyjętych granicach. Zaznaczyć należy, że rada gminy, uchwalając studium o określonej treści, sama decyduje o szczegółowości związania, o którym mowa w ww. przepisach prawa. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, to jest od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej studium, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zgodność między treścią studium a treścią planu miejscowego powinno się postrzegać jako kontynuację zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

W obowiązującym Studium dla wskazanych wyżej terenów wskaźnik wysokości ustalono na poziomie 5 kondygnacji jako wskaźnik graniczny, a więc ostateczny, niemodyfikowalny, co wyklucza swobodę kształtowania parametru wysokości przy uchwalaniu planu w zakresie wielkości maksymalnej. Podobne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku WSA w Olsztynie z dnia 23 września 2021 r., sygn. akt: II SA/OI 462/21.

Każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w Studium, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w tym akcie planistycznym, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. 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 sporządzania planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części.

Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt: I OSK 481/11, „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”.

Mając na uwadze wyżej wskazaną argumentację, organ nadzoru nie uwzględnił wyjaśnień złożonych przez Prezydenta Miasta w tym zakresie. Jak wskazano w piśmie z dnia 27 lipca 2023 r., „charakterystycznym elementem zabudowy w osiedlu są budynki średniowysokie, wśród których ulokowane są budynki wysokie ok. 32 m”. Ustalenie wysokości 30 m w przedmiotowym planie ma na celu uzupełnienie południowej części osiedla o nowe dominanty „współczesnego miasta”, przy głównych osiach komunikacyjnych”.

Jednocześnie przywołano ustalenia Studium, z których wynika że dopuszcza się zastosowanie w planach miejscowych odstępstwa od zapisów studium w zakresie wymaganych parametrów urbanistycznych, w sytuacjach uzasadnionych: istniejącym stanem zabudowy i istniejącym sposobem zagospodarowania terenu i jeśli odstępstwo takie nie będzie miało istotnego, negatywnego wpływu na odbiór i ocenę uporządkowania przestrzeni danego terenu i terenów otaczających. Jednakże w ocenie organu nadzoru, budynki które mają wysokość ok. 30 m są w znacznej mniejszości i nie graniczą w bezpośrednim sąsiedztwie z analizowanym obszarem. Podkreślenia wymaga również fakt, że przyjęcie przez organy planistyczne przeznaczenia zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z zabudową o wysokości 30 m w omawianych terenach, spotkało się ze sprzeciwem lokalnej społeczności, zarówno w formie złożonych uwag do projektu planu miejscowego, jak i pism złożonych do Wojewody jako organu nadzoru, w tym zakresie.

W związku z powyższym, w ocenie organu nadzoru, doszło do istotnego naruszenia prawa, wynikającego z naruszenia art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zw. z art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, polegającego na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Z tych też względów, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego, stało się konieczne i należało orzec, jak w sentencji.

Rozstrzygnięcie nadzorcze może zostać zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (90-434 Łódź, ul. Piotrkowska 135) za pośrednictwem Wojewody Łódzkiego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia. Skargę wnosi się w dwóch egzemplarzach.

WOJEWODA ŁÓDZKI

Karol Młynarczyk

Do wiadomości:
Prezydent Miasta Skierniewice