



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 lipca 2023 r.

WNP-I.4131.170.2023

**Rada Gminy Siemiątkowo**  
**ul. Władysława Reymonta 3A**  
**09 – 135 Siemiątkowo**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLI.266.2023 Rady Gminy Siemiątkowo z 25 maja 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Krzeczanowo”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1PU, 2PU i 3PU.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 25 maja 2023 r. Rada Gminy Siemiątkowo podjęła uchwałę Nr XLI.266.2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Krzeczanowo”. Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona organowi nadzoru 9 czerwca 2023 r.

Dokonując analizy uchwały organ nadzoru stwierdził, że w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1PU, 2PU i 3PU, w zakresie określonej wysokości zabudowy, narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Siemiątkowo, przyjętego uchwałą Nr XXVIII.170.2021 Rady Gminy Siemiątkowo z 17 listopada 2021 r. w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Siemiątkowo, zwanego dalej „Studium”.

W związku ze stwierdzonymi powyżej naruszeniami, organ nadzoru w ramach postępowania wyjaśniającego pismem z 22 czerwca 2023 r. znak: WNP-I.4130.408.2023, zwrócił się z wnioskiem do Wójta Gminy Siemiątkowo o przekazanie wyjaśnień dotyczących zgodności określonej w uchwale maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów: 1PU, 2PU i 3PU z ustaleniami Studium.

Pismem z 27 czerwca 2023 r. Wójt Gminy Siemiątkowo poinformował w jednoznaczny sposób, że: „*W kontekście spełnienia warunku maksymalnej wysokości zabudowy określonej w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Siemiątkowo (uchwała Nr XXVIII.170.2021 Rady Gminy Siemiątkowo z 17 listopada 2021 r.) należy uznać wyznaczoną w planie wysokość za sprzeczną ze Studium.*”.

Organ nadzoru stwierdził, że uchwała w istotny sposób narusza art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.,” co skutkowało skierowaniem do Rady Gminy Siemiątkowo zawiadomienia z 28 czerwca 2023 r. znak: WNP-I.4131.170.2023 o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały.

Stosownie do 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. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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 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. 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.

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, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego poprzez ustalenie wysokości zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę produkcyjną, składową i magazynową, oznaczonych symbolami: 1PU, 2PU i 3PU, z naruszeniem dyspozycji Studium. 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, wraz z uzasadnieniem.*” 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.

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. W studium 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 Rozwoju i Technologii z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2021 r. poz. 2405).

Studium 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. 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 tekstu i rysunku Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu miejscowego, w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1PU, 2PU i 3PU, naruszają ustalenia Studium. Na rysunku Studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiącym załącznik Nr 3 do uchwały Nr XXVIII.170.2021 z 17 listopada 2021 r., tereny oznaczone na rysunku planu miejscowego symbolami: 1PU, 2PU i 3PU, znajdują się w granicach obszarów funkcjonalnych opisanych w legendzie, jako: *Tereny zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej lub usługowej*. Dla ww. obszarów funkcjonalnych, w tekście Studium, stanowiącym załącznik Nr 1 do uchwały

Nr XXVIII.170.2021, część II, pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy*, pkt 3.1.4 pn. *Tereny zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej lub usługowej*, na str. 14 i 15, zawarto m.in. ustalenia w brzmieniu: „*Przyjmuje się następujące generalne wytyczne do uwzględnienia w planach miejscowych: (...) • maksymalna wysokość zabudowy – 12 m;*”.

Z przytoczonych ustaleń Studium wynika, że maksymalna wysokość zabudowy w granicach obszarów funkcjonalnych *Terenów zabudowy produkcyjnej, składowej, magazynowej lub usługowej*, nie powinna przekraczać 12 m. Taka też maksymalna wysokość zabudowy winna zostać przyjęta w sporządzanym planie miejscowym dla terenów znajdujących się w ich granicach. Tymczasem wymogi Studium odnośnie maksymalnej wysokości zabudowy, nie zostały uwzględnione w uchwale

dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1PU, 2PU i 3PU, przeznaczonych w planie pod zabudowę produkcyjną, składową, magazynową z dopuszczeniem usług (*vide* § 10 pkt 1 uchwały). Powyższe wynika z ustaleń zawartych w § 10 pkt 6 lit. a uchwały, zgodnie z którymi w ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania tych terenów ustalono, że: „*a) maksymalna wysokość zabudowy – 15,0 m,*”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy 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. parametru naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu niniejszego planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności, jak też nienaruszalności planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2805/20 z 23 czerwca 2021 r., w którym Sąd stwierdził m.in., że: *„Jak trafnie wskazano w zaskarżonym wyroku, skoro w studium przewidziano 1000 m<sup>2</sup> jako minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych, a w planie ustalono 800 m<sup>2</sup>, to jest to naruszenie studium. Nie byłoby go, gdyby np. przyjęto 1200 m<sup>2</sup>, czyli więcej niż minimum. Jeżeli jednak przyjęto mniej, to stanowi to naruszenie ustaleń studium. Z tych samych względów – skoro w odniesieniu do minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w studium przewidziano co najmniej 30% powierzchni działki budowlanej, a w planie przyjęto 25% takiej powierzchni, to przyjmując w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wskaźnik poniżej minimum ustalonego w studium również naruszono jego ustalenia.”*;
- sygn. akt II OSK 2460/12 z 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z 14 kwietnia 2015 r.;
- sygn. akt II OSK 92/15 z 25 października 2016 r.

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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI.266.2023 Rady Gminy Siemiątkowo z 25 maja 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębu geodezyjnego Krzeczanowo*”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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, na podstawie 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.

**wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

*Artur Standowicz*

**II Wicewojewoda Mazowiecki**

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/