



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 24 stycznia 2023 r.

Poz. 771

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.8.2023.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 23 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LIII/563/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r. „*zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 23 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.8.2023.MW1

Rada Miasta Sulejówek

ul. Dworcowa 55

05 – 070 Sulejówek

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/563/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*.

Uzasadnienie

Na sesji 20 grudnia 2022 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr LIII/563/2022 *„zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.*, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) powinna w podstawie prawnej zawierać również art. 20 ust. 1 ustawy 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia

terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a poprzedzającą ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu

do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgraia z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonywane są zmiany** w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie**

otrzymują nowe brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji **24 czerwca 2021 r.** Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę **Nr XXXIII/380/2021** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 31 grudnia 2018 r. poz. 13336.

Zgodnie z brzmieniem **§ 1 ust. 2** uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, ustalono, że: „2. **Zmiana planu obejmie swym zakresem:** 1) w tekście planu: – korektę pojęcia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej; – wprowadzenie zapisów chroniących istniejący drzewostan; – doprecyzowanie warunków lokalizacji budynków przy granicy działki; – korektę ustaleń dotyczących lokalizacji sieci infrastruktury technicznej oraz zapatrzenia w media; – korektę ustaleń dotyczących lokalizowania miejsc parkingowych; 2) w części tekstowej i graficznej planu – korektę ustaleń dotyczących przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy dla terenu 22MN (dopuszczenie usług);”.

Następnie, Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę **Nr L/532/2022 z 29 września 2022 r.**, zgodnie z którą wprowadzono zmiany w pierwotnie podjętej uchwale intencyjnej, w brzmieniu:

„W uchwale Nr XXXIII/380/2021 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 1 ust. 2 pkt 1 dodaje się tiret szóste, siódme i ósme w brzmieniu: „ – korektę ustaleń dotyczących geometrii dachów i kolorystyki elewacji; – korektę ustaleń szczegółowych dla obszarów planistycznych oznaczonych symbolami 1.Uo do 2.Uo w zakresie przeznaczenia dopuszczalnego i wysokości obiektów budowlanych; - korektę ustaleń szczegółowych dla obszaru 4.Uk w zakresie udziału powierzchni biologicznie czynnej”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że **Rada Miasta Sulejówek na sesji 20 grudnia 2022 r., a więc na tej samej sesji na której podjęta została przedmiotowa uchwała Nr LIII/563/2022, podjęła uchwałę Nr LIII/562/2022, a więc kolejną zmieniającą uchwałę intencyjną.** Zgodnie z nią dokonano zmiany uchwały przystąpieniowej formułując ustalenia w brzmieniu: „§ 1. W uchwale Nr XXXIII/380/2021 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III zmienionej uchwałą Nr L/532/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 29 września 2022 r. wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 1 ust. 2 pkt 1 dodaje się tiret dziewiąte i dziesiąte w brzmieniu: „ – korektę ustaleń dotyczących warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w odniesieniu do obszarów planistycznych oznaczonych symbolem MN w zakresie ograniczenia lokalizowania zabudowy szeregowej; — korektę zapisów dotyczących odległości między poszczególnymi układami bliźniaczymi i budynkami mieszkalnymi wolnostojącymi lokalizowanymi na jednej działce budowlanej w taki sposób, by odnosiły się do całego obszaru planu.” 2) po § 2 dodaje się § 2a o następującym brzmieniu: „§ 2a. Dopuszcza się uchwalanie powyższych zmian w dwóch odrębnych uchwałach. (...)”.

Podkreślić należy, że **organ uchwałodawczy Miasta Sulejówek podjął na tej samej sesji zarówno uchwałę w sprawie zmiany uchwały intencyjnej, zwiększającej zakres zmiany planu miejscowego, bez ponowienia procedury w odpowiednim zakresie, jak i uchwałę końcową zatwierdzającą zmianę planu miejscowego.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż 20 stycznia 2023 r. rozstrzygnięciem nadzorczym, znak: WNP-I.4131.19.2023.MW1, Wojewoda Mazowiecki stwierdził nieważność uchwały Nr LIII/562/2022 z 20 grudnia 2022 r. w części dotyczącej jej ustaleń zawartych w § 1 pkt 2,

w brzmieniu: „W uchwale Nr XXXIII/380/2021 Rady Miasta Sulejówek z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III zmienionej uchwałą Nr L/532/2022 Rady Miasta Sulejówek z dnia 29 września 2022 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) po § 2 dodaje się § 2a o następującym brzmieniu: „§ 2a. Dopuszcza się uchwalanie powyższych zmian w dwóch odrębnych uchwałach (...)”.

Uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Tymczasem w przedmiotowej sprawie Rada Miasta Sulejówek nie wprowadziła do ustaleń uchwały zmieniającej pełnego zakresu zmiany określonego w uchwale intencyjnej, jak i w jej późniejszych zmianach. Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne nie wypełniają w pełni dyspozycji, o której mowa w uchwałach: Nr XXXIII/380/2021 z 24 czerwca 2021 r., Nr L/532/2022 z 29 września 2022 r. oraz Nr LIII/562/2022 z 20 grudnia 2022 r.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Tymczasem, dokonując analizy uchwały **Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r.** należy stwierdzić, iż m.in. w ramach jej § 1 pkt 5 ustalono „korektę zapisów dotyczących odległości między poszczególnymi układami bliźniaczymi i budynkami mieszkalnymi wolnostojącymi lokalizowanymi na jednej działce budowlanej w taki sposób, by odnosiły się do całego obszaru planu”, a więc zawarto ustalenia, wynikające z zakresu zmiany planu określonego w uchwale **Nr LIII/562/2022 z 20 grudnia 2022 r.** zmieniającej uchwałę przystąpieniową, co znajduje potwierdzenie również w uzasadnieniu do uchwały Nr LIII/563/2022.

Należy zauważyć, że **dokonując zmiany uchwały przystąpieniowej poprzez powiększenie terenu objętego projektem planu miejscowego, bądź też tak jak w tym przypadku, zwiększenie zakresu zmiany planu miejscowego, koniecznym było ponowienie procedury planistycznej w odpowiednim zakresie, poczynwszy od zawiadomienia zarówno mieszkańców, wszystkich zainteresowanych, jak i organów właściwych do uzgadniania i opiniowania planu. Podmioty te winny mieć stworzone warunki dla czynnego uczestnictwa w procedurze sporządzania zmiany**

planu począwszy od pierwszych czynności określonych w art. 17 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do zwiększonego zakresu zmiany.

Organ nadzoru nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał zmieniających uchwały intencyjne, jednakże należy zwrócić uwagę na zakres tej zmiany. Dla przykładu, w przypadku zmniejszenia obszaru objętego projektem planu miejscowego, podziału obszaru na poszczególne etapy, czy też zmniejszenia zakresu zmiany planu, nie zachodzą przesłanki ponowienia czynności proceduralnych. Jednakże każdorazowe powiększenie obszaru dokonywanej zmiany zarówno powierzchniowe, jak i zakresowe wymaga, w odniesieniu do takiej części przeprowadzenia wszystkich czynności określonych w art. 17 ustawy o p.z.p.

Wbrew powyższemu, jak wynika z: dokumentacji prac planistycznych, projektów uchwały w wersji przekazanej organom opiniującym i uzgadniającym oraz z wersji projektu podlegającemu wyłożeniu do publicznego wglądu, przekazanych przez organ wykonawczy Miasta Sulejówek, **pomimo dwukrotnego dokonania zmian polegających na zwiększeniu zakresu dokonywanej zmiany, nie zawiadomiono wszystkich interesariuszy.**

Ponadto, **pomimo dokonania zmian w projekcie zmiany planu miejscowego, nie wystąpiono ponownie o opinie i uzgodnienia oraz nie wyłożono go ponownie do publicznego wglądu.** Z dokumentacji prac planistycznych wynika bowiem, że etap uzyskiwania opinii i uzgodnień odbywał się jeszcze przed pierwszą zmianą uchwały intencyjnej, a więc przed 29 września 2022 r. Z kolei wyłożenie projektu zmiany planu odbywało się w terminie od 13 października 2022 r. do 2 listopada 2022 r., a więc przed podjęciem 20 grudnia 2022 r. przez Radę Miasta Sulejówek drugiej uchwały zmieniającej uchwałę intencyjną.

Organ nadzoru stwierdził przy tym m.in. następujące różnice pomiędzy treścią uchwały Nr LIII/563/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r., a projektem wyłożonym do publicznego wglądu oraz projektem przekazanym do stosownych organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b ustawy o p.z.p., celem uzyskania stosownych opinii i uzgodnień, które zostały przekazane, przy piśmie Burmistrza Miasta Sulejówek z 13 stycznia 2023 r., znak: PGN.6721.2.2021, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 11 stycznia 2023 r. znak: WNP-I.4131.8.2023.MW1:

- w wersji projektu planu podlegającym wyłożeniu do publicznego wglądu zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada

2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) 5) § 7 otrzymuje brzmienie: „§ 7. 1. Dopuszcza się sytuowanie nowych budynków w odległości mniejszej niż 3,0 m od granicy z sąsiednią działką (w tym w bezpośrednio przy granicy) wyłącznie na warunkach określonych w przepisach odrębnych z zastrzeżeniem ust. 2. 2. Zapis ust. 1 nie dotyczy zabudowy bliźniaczej i szeregowej, dla której jedna ściana przylega do granicy działki budowanej.” (...), analogiczny zapis znajdował się w projekcie przekazanym organom uzgadniającym i opiniującym, **natomiast w ww. podjętej uchwale Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r., brak takich ustaleń, co oznacza, iż w obrocie prawnym pozostać by miały ustalenia z uchwały zmienianej**, w brzmieniu: „(...) § 7. 1. Nie dopuszcza się lokalizowania budynków mieszkalnych w odległości mniejszej niż 3 m, od granicy z sąsiednią działką. Ustalenie to nie dotyczy zabudowy bliźniaczej i szeregowej, gdzie jedna lub dwie ściany przylegają do granicy działki budowlanej. 2. Dopuszcza się lokalizowanie budynków gospodarczych i garażowych bezpośrednio przy granicy z działką sąsiednią, na warunkach określonych w przepisach odrębnych.”;

- w podjętej uchwale Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r., zawarto ustalenia, w brzmieniu: „(...) W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) 23) uchyla się § 38 pkt 2 lit. e. (...)”, **natomiast w wersji projektu wyłożonego do publicznego wglądu oraz projektu przekazanego organom uzgadniającym i opiniującym, brak takich ustaleń**;
- w podjętej uchwale Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r. oraz w wersji projektu wyłożonego do publicznego wglądu, zawarto ustalenie, w brzmieniu: „(...) W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) § 39 pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) na terenach od 1.MN/U do 4.MN/U, 6.MN/U, od 8.MN/U do 11.MN/U, 14.MN/U, od 17.MN/U do 27.MN/U, 32.MN/U, 39.MN/U - 35% powierzchni działki budowlanej,”; (...) § 39 pkt 3 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) na terenach 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U, od 33.MN/U do 39.MN/U - 40% powierzchni działki budowlanej,”; (...), **natomiast w wersji projektu przekazanego organom uzgadniającym**

i opiniującym zawarto następujące ustalenia: „(...) W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) §39 pkt 2 lit. b otrzymuje brzmienie: „b) na terenach od 1.MN/U do 4.MN/U, 6.MN/U, od 8.MN/U do 11.MN/U, 14.MN/U, od 17.MN/U do 27.MN/U, 32.MN/U, 39.MN/U - 35% powierzchni działki budowlanej,”; (...) §39 pkt 3 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) na terenach od 1.MN/U do 3.MN/U, od 5.MN/U do 7.MN/U, od 9.MN/U do 13.MN/U, od 15.MN/U do 17.MN/U, 19.MN/U, od 21.MN/U do 24.MN/U, od 27.MN/U do 39.MN/U - 45% powierzchni działki budowlanej,” (...)”, co oznacza, iż **w podjętej uchwale oraz w wersji projektu wyłożonego do publicznego wglądu dokonano zmiany innej jednostki redakcyjnej oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla innych jednostek terenowych, niż to miało miejsce w projekcie przekazanego organom uzgadniającym i opiniującym;**

- **w podjętej uchwale Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r.**, zawarto ustalenia, w brzmieniu: „(...) W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) § 49 pkt 2 otrzymuje brzmienie: „2) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej - 50% powierzchni działki budowlanej, za wyjątkiem obszaru 4.Uk, dla którego ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 25%;”; § 52 pkt 1 otrzymuje brzmienie: „1) przeznaczenie terenu – zabudowa usługowa – usługi oświaty; dopuszcza się usługi sportu;”; (...) § 53 pkt 1 lit. b otrzymuje brzmienie: „b) dla pozostałych obiektów – 10 m;”. (...)”, analogiczny zapis znajdował się w projekcie wyłożonym do publicznego wglądu, **natomiast w wersji projektu przekazanego organom uzgadniającym i opiniującym, brak takich ustaleń.**

Reasumując, wersja podjętej 20 grudnia 2022 r. uchwały Nr LIII/563/2022, w szczególności w części tekstowej, zawiera różne ustalenia, w stosunku do wersji projektu zmiany planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz projektu przekazanego organom uzgadniającym i opiniującym, co przesądza o **naruszeniu w sposób istotny trybu sporządzania planu miejscowego określonego w art. 17 ustawy o p.z.p.** Brak ponownego wyłożenia projektu zmiany planu oraz zawiadomienia odpowiednich organów i instytucji o zmianach zapisów w projekcie planu miejscowego, skutkuje ograniczeniem udziału czynnika społecznego,

w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezspeczne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, **że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);

- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5);
- wystąpieniu o opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 6);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień i ogłoszeniu o wyłożeniu projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
- wyznaczeniu w ogłoszeniu terminu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego, inicjującym proces tworzenia przyszłego aktu prawa miejscowego i jej wyłącznym przedmiotem jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem lub jego zmianą, bądź też określenie zakresu zmiany planu. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu lub jego zmiany, objętego projektem planu lub jego zmiany (*vide*: wyrok NSA z 13 września 2005 r., sygn. akt II OSK 64/05, LEX nr 194989).

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, czy też określenie zakresu zmiany planu powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które

nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego, jakie będzie przeznaczenie terenu, a także jakie będą obowiązywały ewentualne warunki zagospodarowania i zabudowy. Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego, powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany wprowadzone przez organ wykonawczy gminy dotyczące czy to zwiększenia obszaru objętego planem miejscowym, czy też tak jak w tym przypadku zwiększenia zakresu zmiany planu w uchwale intencyjnej, koniecznym było ponowienie procedury planistycznej poprzez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały zmieniającej o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu oraz zawiadomienie o tym fakcie instytucji i organów właściwych do jego uzgadniania i opiniowania, a także poprzez uzyskanie ponownych uzgodnień i opinii o projekcie zmiany planu oraz przeprowadzenia ponownego jego wyłożenia do publicznego wglądu, po to, by każdy kto będzie zainteresowany projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi miał możliwość odniesienia się do nich. Postępując w inny sposób **naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego określony w art. 17 ustawy o p.z.p.**, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż poprzez brak ogłoszenia wszystkim zainteresowanym oraz zawiadomienia odpowiednich organów i instytucji o zwiększeniu zakresu zmiany planu, a także poprzez brak uzyskania ponownych uzgodnień i opinii o projekcie zmiany planu oraz przeprowadzenia ponownego jego wyłożenia do publicznego wglądu, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach, jakim są bezsporne kwestie zagospodarowania przestrzennego gminy, została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania. **Gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie.** Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej

sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

Redakcja przepisu art. 27 oznacza konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania zmiany planu miejscowego (w szczególności art. 17). **Przywoływana ustawa nie przewiduje żadnych wyjątków pozwalających na odstępnie od przewidzianej w art. 17 procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W świetle przepisu art. 27 ustawy o p.z.p. należy zatem stwierdzić, że każda zmiana planu zagospodarowania przestrzennego, będąca zmianą przepisu gminnego, wymaga przestrzegania ustalonego w art. 17 tej ustawy, trybu postępowania jak przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pominięcie tych czynności stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania zmiany planu, powodujące nieważność uchwały na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 455/10: *„Zgodnie art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Procedurę uchwalania planu określa art. 17 pkt 1 – 14 powołanej ustawy. Przepisy tej ustawy nie przewidują możliwości odstąpienia od procedury nawet w przypadku, gdy zmiana planu jest niewielka. Brak jest więc podstaw do rezygnacji z procedury uchwalania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego także w przypadku zmiany planu polegającej na obniżeniu stawki opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.*

Twierdzenie, iż przy zmianie planu nie doszło do istotnego naruszenia trybu nie znajduje uzasadnienia. W istocie w przedmiotowej sprawie w związku z uchwalaniem zmiany planu nie zachowano w ogóle trybu przewidzianego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.”.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że **organy Miasta Sulejówek uniemożliwiły podmiotom współpracującym przy tworzeniu aktu prawa miejscowego, a także mieszkańcom i właścicielom działek zainteresowanym ustaleniami tej zmiany planu miejscowego, faktycznego wpływu na treść zmienianych ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, w tym przypadku zmiany planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. i skutkuje koniecznością stwierdzenia uchwały w całości.**

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r., stwierdzono również **powstanie sprzeczności pomiędzy uchwałą zmienianą a zmieniającą, jak również sprzeczności z uchwałą intencyjną, co wprost stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Jak wynika z ustaleń części tekstowej podjętej **uchwały zmieniającej Nr LIII/563/2022** Rady Miasta Sulejówek z **20 grudnia 2022 r.**, a w szczególności z jej:

- **§ 1 pkt 27**, w brzmieniu: „W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) 27) § 39 pkt 2 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) na terenach od 1.MN/U do 4.MN/U, 6.MN/U, od 8.MN/U do 11.MN/U, 14.MN/U, od 17.MN/U do 27.MN/U, 32.MN/U, 39.MN/U - 35% powierzchni działki budowlanej,” **podczas gdy zgodnie z § 39 pkt 2 lit. a uchwały zmienianej** wynika, iż ustalono: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia od 1.MN/U do 38.MN/U ustala się następujące parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej a) na terenach 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U, od 33.MN/U do 38.MN/U - 40% powierzchni działki budowlanej,” **co oznacza, iż dokonano zmiany wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie tylko dla terenu 39.MN/U, do czego organy Miasta Sulejówek były uprawnione, ale również dla terenów, które nie zostały wskazane w uchwale intencyjnej jako podlegające zmianie, tj. terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U do 4.MN/U, 6.MN/U, od 8.MN/U do 11.MN/U, 14.MN/U, od 17.MN/U do 27.MN/U i 32.MN/U; powyższym działaniem wykroczone poza zakres określony w uchwale intencyjnej;**
- **§ 1 pkt 28**, w brzmieniu: „W uchwale Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III, wprowadza się następujące zmiany: (...) 28) § 39 pkt 3 lit. a otrzymuje brzmienie: „a) na terenach 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U, od 33.MN/U do 39.MN/U - 40% powierzchni działki budowlanej,” **podczas gdy zgodnie z § 39 pkt 3 lit. a uchwały zmienianej** wynika, iż ustalono: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia od 1.MN/U do 38.MN/U ustala się następujące parametry i wskaźniki

zagospodarowania terenu: (...) 3) *maksymalny udział powierzchni zabudowy a) na terenach od 1.MN/U do 3.MN/U, od 5.MN/U do 7.MN/U, od 9.MN/U do 13.MN/U, od 15.MN/U do 17.MN/U, 19.MN/U, od 21.MN/U do 24.MN/U, od 27.MN/U do 38.MN/U - 45% powierzchni działki budowlanej,*”, co oznacza, iż dokonano zmiany wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy nie tylko dla terenu 39.MN/U, do czego organy Miasta Sulejówek były uprawnione, ale również dla terenów, które nie zostały wskazane w uchwale intencyjnej jako podlegające zmianie, tj. terenów oznaczonych symbolami: 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U, od 33.MN/U do 38.MN/U; powyższym działaniem wykroczone poza zakres określony w uchwale intencyjnej.

Co więcej, dokonując powyższych zmian w zakresie ustalonych wskaźników, doprowadzono do sprzeczności uchwały zmieniającej z uchwałą zmienianą, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, bowiem w efekcie końcowym dla terenów oznaczonych na rysunku uchwały zmienianej symbolami:

- 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U oraz od 33.MN/U do 38.MN/U, **nie określono wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, będącego obligatoryjnym ustaleniem planu (*vide* § 1 pkt 27 uchwały zmieniającej oraz § 39 pkt 2 uchwały zmienianej);
- od 1.MN/U do 3.MN/U, 6.MN/U, od 9.MN/U do 11.MN/U, 17.MN/U, 19.MN/U, od 21.MN/U do 24.MN/U, 27.MN/U oraz 32.MN/U, **nie określono wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy** (*vide* § 1 pkt 28 uchwały zmieniającej oraz § 39 pkt 3 uchwały zmienianej).

Powyższe uzasadnia zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „W planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** (...) 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, w związku z, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 6 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”. Oznacza to, iż **akt zmieniający nie uwzględnia wszystkich ustaleń, w tym przypadku w zakresie ustalonych wskaźników zagospodarowania terenu, zawartych w akcie zmienianym, które powinny łącznie tworzyć treść normatywną.**

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Burmistrza Miasta Sulejówek z 13 stycznia 2023 r., w którym stwierdzono, że: „(...) intencją ustaleń zawartych w § 1 pkt 27 ww. uchwały, w kontekście ustaleń § 39 pkt 2 lit. a i b uchwały zmienianej Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z 8 listopada 2018 r. było wprowadzenie zmian w zakresie wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w § 39 pkt 2 lit. a, poprzez dodanie do wymienionych terenów terenu 39.MN/U (40%). W uchwale zmieniającej zamieszczono jednak omyłkowo treść § 39 pkt 2 lit. b. Jest więc to pomyłka redakcyjna w zakresie przywołania błędnej treści zmienianego zapisu. Rzeczywistą intencję wprowadzenia tego zapisu zawiera treść tekstu jednolitego projektu uchwały przygotowana do wyłożenia. (...) intencją ustaleń zawartych w § 1 pkt 28 ww. uchwały, w kontekście ustaleń § 39 pkt 3 lit. a i b uchwały zmienianej Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z 8 listopada 2018 r. było wprowadzenie zmian w zakresie wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy w § 39 pkt 3 lit. a, poprzez dodanie do wymienionych terenów terenu 39.MN/U (45%). W uchwale zmieniającej zamieszczono jednak omyłkowo w tym miejscu treść § 39 pkt 2 lit. a. Jest więc to pomyłka redakcyjna polegająca na przywołaniu „wklejeniu” treści błędnego zapisu. Rzeczywistą intencję wprowadzenia przedmiotowego zapisu zawiera treść tekstu jednolitego projektu uchwały przygotowana do wyłożenia. (...) odnośnie zapytania zawartego w tiret czwartym pisma wyjaśniam, że na skutek błędu redakcyjnego, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszych wyjaśnień omyłkowo zmieniono ustalenia tego parametru również dla innych terenów, co rzeczywiście wykracza poza zakres podlegający zmianie ustalony w uchwałach przystąpieniowych. (...)”.

Z kolei organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta Sulejówek, bowiem zgodnie z przekazanym projektem wyłożonym do publicznego wglądu, zapisy dotyczące zmiany § 39 pkt 2 lit. a oraz § 39 pkt 3 lit. a uchwały zmienianej są tożsame, a tym samym jak wykazano powyżej, prowadzące do sprzeczności uchwały zmieniającej z uchwałą zmienianą, a także prowadzące do

wykroczenia poza zakres ustalony w uchwale intencyjnej wraz z jej zmianami. Co prawda, w przekazanym ujednoliconym projekcie, sporządzonym *pomocniczo*, zgodnie z pismem Burmistrza Miasta Sulejówek, na potrzeby wyłożenia do publicznego wglądu, ustalenia te są odmienne, jednakże należy mieć na uwadze, iż ujednolicenie uchwały zmieniającej ze zmienianą było sporządzone i udostępnione jedynie *pomocniczo*, a więc nie stanowiło faktycznie wyłożonej wersji do publicznego wglądu.

W sytuacji dokonywania kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, musi uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.

Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy, zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji. **Należy ponownie wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.**

Mając na uwadze powyższe, a także treść § 2 przedmiotowej uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „Pozostałe zapisy uchwały Nr LXV/546/2018 Rady Miasta Sulejówek z dnia 8 listopada 2018 r. pozostają bez zmian, z zastrzeżeniem § 3 pkt 1.”, należy podkreślić, że uchwała w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje, bowiem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu na danym terenie, bowiem określenie ww. wskaźników w planie miejscowym należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie wskaźników zagospodarowania terenu takich jak m.in. **powierzchnia biologicznie czynna wyrażona w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w orzeczeniu:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Siedlce od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2552/16 w sprawie ze skargi Rady Miasta Siedlce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 27 lipca 2016 r., znak: LEX-I.4131.153.2016.JF, w przedmiocie uchwały Nr XXI/261/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 23 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Spokojnej”,

- w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż planie miejscowym **rada gminy obowiązana jest określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.** Do tych wskaźników należą m.in. linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Nie oznacza to jednak, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. (...)*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1630/17 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXII/388/2017 Rady Miasta Siedlce z 31 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Grabianowskiej i Zielnej w Siedlcach”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to **obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6** u.p.z.p. Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Podkreślić trzeba, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (zob. Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). (...) Jak podniesiono wyżej **przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewiduje zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność**

zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym, miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Zawiera niewątpliwie zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miały istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie zasad uchwalenia planu, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem, bądź też wręcz jego niewykonalność (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska - Filipowicz, Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r., s. 225). (...)”.

Należy wyraźnie podkreślić, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy.

Podsumowując, należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Formułując zatem nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, które łącznie tworzą treść normatywną. Innymi słowy, ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – uchwały zmienianej i uchwały ją zmieniającej, powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

W przedmiotowym przypadku, organy Miasta Sulejówek dokonując zmiany planu miejscowego, doprowadziły do sytuacji, w której dla terenów:

- 5.MN/U, 7.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, od 28.MN/U do 31.MN/U oraz od 33.MN/U do 38.MN/U, **nie określono wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej;**
- od 1.MN/U do 3.MN/U, 6.MN/U, od 9.MN/U do 11.MN/U, 17.MN/U, 19.MN/U, od 21.MN/U do 24.MN/U, 27.MN/U oraz 32.MN/U, **nie określono wskaźnika maksymalnego udziału powierzchni zabudowy.**

Tym samym, z uwagi na brak ww. wskaźników zagospodarowania terenu, które zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowią obowiązujące ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), **naruszone zostały w sposób istotny zasady sporządzania zmiany planu miejscowego**, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jej nieważności.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że zgodnie z takim brzmieniem uchwały przystąpieniowej, określającym, iż zmianie podlegać będą ustalenia dotyczące **przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy dla terenu 22MN** (vide § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr XXXIII/380/2021 z 24 czerwca 2021 r.), **to zmieniane ustalenia powinny być dostosowane nie tylko do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu, ale także powinny być dostosowane do obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sulejówek**, przyjętego uchwałą Nr XLVI/403/2017 Rady Miasta Sulejówek z 23 listopada 1917 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały zmieniającej, stwierdzono również, że **narusza ona ustalenia obowiązującego Studium, w zakresie ustalonego wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku uchwały zmieniającej symbolem **39.MN/U**.

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, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 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 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 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, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu zawarte w części tekstowej uchwały zmieniającej** odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **39.MN/U**, dla którego zgodnie z zakresem określonym w uchwale intencyjnej ustalono przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania i zabudowy, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 5 do uchwały Nr XLVI/403/2017 z 23 listopada 2017 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w uchwale zmieniającej Nr LIII/563/2022 z 20 grudnia 2022 r. symbolem **39.MN/U**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny wielofunkcyjne z dominacją zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, określone symbolem **WMN**, dla których jako dominującą funkcję ustalono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zaś jako funkcję uzupełniającą ustalono usługi zapewniające obsługę mieszkańców oraz inne usługi, a także istniejące składy i istniejąca drobna produkcja nie kolidująca z funkcją podstawową.

W Studium wyznaczono strefy urbanizacji w granicach jednostek funkcjonalno-przestrzennych (*vide* załącznik nr 2 Studium pn. „Tom II – Kierunki i polityka przestrzenna – tekst”, str. 18). Teren

oznaczony symbolem **39.MN/U** objęty przedmiotową zmianą planu **znajduje się w strefie 1**, dla której określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu ustalono: wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla mieszkalnictwa jednorodzinnego na poziomie **40%** (*vide* str. 19 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego), **podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej uchwały zmieniającej, zawartymi w § 1 pkt 27, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 39.MN/U, został ustalony na poziomie 35%, co oznacza, iż ustalenia w tym zakresie pozostają w sprzeczności ze Studium.**

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr XLVI/403/2017 z 23 listopada 2017 r., (str. 20 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że: „(...) W przypadku ustalenia w MPZP mieszanych funkcji terenu, z czego jedną z nich jest mieszkalnictwo jednorodzinne, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej może być zmniejszony o 10%, a maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy zwiększony o 20% w stosunku do tych ustalonych dla mieszkalnictwa jednorodzinnego. (...)”.

Co prawda, jak wskazano powyżej, Rada Miasta Sulejówek ustaliła w Studium, że: „(...) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej może być zmniejszony o 10%, (...) w stosunku do tych ustalonych dla mieszkalnictwa jednorodzinnego. (...)”, jednakże określenie to powinno nastąpić w oparciu o ww. wskaźniki ustalone w Studium.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta Sulejówek z 13 stycznia 2023 r., w którym stwierdzono, iż: „(...) *odnośnie wskazania podstaw prawnych do stwierdzenia, iż ustalenia § 1 pkt 27 ww. uchwały, dotyczące powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 39.MN/U nie naruszają obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Sulejówek, wyjaśniam, że podstawą prawną do dokonania takiego zapisu jest znajdujący się na str. 20 tomu „Kierunki i polityka przestrzenna” Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sulejówek zapis: „w przypadku ustalenia w MPZP mieszanych funkcji terenu, z czego jedną z nich jest mieszkalnictwo jednorodzinne, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej może być zmniejszony o 10% (...) w stosunku do tych ustalonych dla mieszkalnictwa jednorodzinnego”. W Tabeli 1. Wskaźniki zagospodarowania terenów przeznaczonych do zainwestowania, z podziałem na strefy, w strefie 1 (w której zlokalizowany jest przedmiotowy obszar) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej Studium ustala minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 40%, dla funkcji mieszanych można obniżyć ten wskaźnik o 10% tj. czyli teoretycznie*

do wartości 30%. Jakkolwiek możliwe jest wyjaśnienie zgodności ze studium zaproponowanego w uchwale wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 39.MN/U, to kontekście wyjaśnień przytoczonych poniżej należy stwierdzić, że wartość ustalona w uchwale wynika z omyłki redakcyjnej. (...)", **bowiem dopuszczenie zmniejszenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej o 10%, daje wynik 36%, a nie tak jak ustalono 35%, ponieważ wyliczenie to nie stanowi różnicy, tj. wyniku działania matematycznego odejmowania, co oznacza, iż nie jest możliwym odjęcie 10% od ustalonego w Studium wskaźnika na poziomie 40%. Tym samym ustalając wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 35% w przedmiotowej zmianie planu, należy stwierdzić, że wskaźnik ten pozostaje niższy od tego ustalonego dla mieszkalnictwa jednorodzinnego w strefie 1 w Studium.**

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że **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.** Tym bardziej, iż **w Studium dopuszczono już możliwość zmniejszenia ustalonego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej o 10%.**

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 organy 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 Burmistrz i Rada Miasta Sulejówka.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **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. wskaźnika naruszającego ustalenia Studium **niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu zmiany planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.**

Tym samym, z uwagi na przyjęcie **wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej**, o którym mowa w 1 pkt 27 uchwały zmieniającej, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w odpowiednim zakresie.

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;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełnia kryterium komunikatywności, tym samym koniecznym jest stwierdzenie nieważności w całości. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń zarówno zmiany planu, jak i planu zmienianego w praktyce. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu, ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią przede wszystkim naruszenie nie tylko zasad tworzenia planu miejscowego, lecz również naruszenie trybu jego sporządzania i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, rozpatrywany pod kątem rozwiązań przestrzennych przyjętych w planie miejscowym.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że **stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.**

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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **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. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu,*

przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy** jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/563/2022 Rady Miasta Sulejówek z 20 grudnia 2022 r. *„zmieniająca uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego centralnej części Sulejówka po południowej stronie torów kolejowych – część II i III”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/