



WOJEWODA ŁÓDZKI

Łódź, dnia 12 marca 2025 r.

PNIK-I.4131.158.2025

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940), w związku z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/8/2025 Rady Miasta Skierniewice z dnia 30 stycznia 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – fragment miasta Skierniewice położony pomiędzy ulicami: Nowobielańską, Szarych Szeregów, gen. Aleksandra Narbuta Łuczyńskiego i Armii Krajowej w części dotyczącej terenu o symbolu 19 MW,U w zakresie treści uchwały i załącznika graficznego.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 stycznia 2025 r. Rada Miasta Skierniewice podjęła przedmiotową uchwałę, a o prowadzonym postępowaniu organ gminy został powiadomiony zawiadomieniem o wszczęciu postępowania z dnia 25 lutego 2025 r.

W odpowiedzi na ww. zawiadomienie, Prezydent Miasta Skierniewice pismem z dnia 3 marca 2025 r., złożył wyjaśnienia, w których stwierdził, że przedmiotowa uchwała nie narusza ustaleń studium. Wyjaśnienia nie zostały przyjęte.

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

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. W przedmiotowej sprawie organy gminy działały na podstawie przepisów przejściowych określonych w art. 67 ust. 3 pkt 2 i 4 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Z ustaleń organu nadzoru wynika, że przedmiotowa uchwała 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. Stosownie do art. 15 ust. 1 upzp wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium. Artykuł 20 ust. 1 upzp stanowi, że plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Z powyższych przepisów wynika, że sposób ujęcia ustaleń w studium będzie punktem wyjścia do oceny relacji między planem miejscowym a studium. Plan miejscowy nie może naruszać ustaleń studium. Poprzez ten zwrot, jak i charakter studium, które jest aktem polityki przestrzennej gminy, należy interpretować to jako stan, w którym postanowienia planu, z natury rzeczy bardziej szczegółowe, nie muszą odpowiadać wprost postanowieniom

studium, ale mają nie naruszać postanowień studium, czyli nie pozostawać w wyraźnej sprzeczności z nimi (wyrok WSA w Gliwicach z 24 stycznia 2024 r., sygn. II SA/GI 1587/23). Studium ma być z założenia aktem elastycznym, który stwarzając nieprzekraczalne ramy dla swobodnego planowania miejscowego pozwala na maksymalne uwzględnienie warunków i potrzeb lokalnych przy tworzeniu regulacji planów miejscowych. Jednocześnie plan miejscowy ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację, czy wręcz całkowitą zmianę (wyrok WSA w Gliwicach z 4 marca 2024 r., sygn. II SA/GI 1865/23).

W przedmiotowej sprawie zastrzeżenie organu nadzoru budzi ustalenie w terenie o symbolu 19 MW,U (przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oraz teren zabudowy usługowej), zabudowy o wysokości 24 m w kontekście zapisów obowiązującego Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Skierniewice przyjętego uchwałą Nr LIX/86/2023 Rady Miasta Skierniewice z dnia 31 sierpnia 2023 r. W zapisach obowiązującego Studium teren ten znajduje się w granicach jednostki o symbolu 45 MN,U, dla której jako kierunek zagospodarowania wskazano obszary o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, a w szczegółowych wytycznych określono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych i usługowych na trzy kondygnacje nadziemne, zaś budynków pozostałych na jedną kondygnację. W Studium parametry zabudowy zostały określone w sposób precyzyjny (cyt.: „maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych – trzy kondygnacje nadziemne”), co uniemożliwia swobodne kształtowanie ustaleń w planie miejscowym (wyrok WSA w Olsztynie z 23 września 2021 r., sygn. II SA/OI 462/21). 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 (wyrok WSA w Warszawie z 20 października 2021 r., sygn. VII SA/Wa 995/21). Ponadto w Studium w rozdziale nr 2.2, określono kierunki rozwoju przestrzennego terenów mieszkaniowych. Zaznaczono, że cyt.: „kierunki obejmują egzekwowanie pożądaných standardów w kształtowaniu zagospodarowania terenów zabudowy mieszkaniowej, w szczególności dotyczących zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, minimalnej liczby miejsc postojowych dla samochodów, zasad wyposażania w niezbędne media infrastruktury technicznej, maksymalnych intensywności zabudowy i maksymalnych gabarytów obiektów budowlanych”. W przedmiotowej sprawie istotnym aspektem jest też sąsiedztwo terenu o symbolu 19 MW,U.

W otoczeniu zdecydowanie dominują budynki o wysokości ok. 17 m (budynki wielorodzinne o pięciu kondygnacjach) oraz o wysokości ok. 10 m (budynki jednorodzinne o dwóch kondygnacjach). Na osiedlu, którego częścią jest ww. teren wprawdzie znajdują się dominanty wysokościowe (budynki z wielkiej płyty wybudowane w latach 70-tych i 90-tych XX wieku), które stanowią zespoły min. trzech budynków 12-kondygnacyjnych, jednak budynki te znajdują się w znacznym oddaleniu od terenu o symbolu 19 MW,U.

W Studium Miasta Skierniewice zawarte są ustalenia, 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. Ponadto ustalenia dotyczące terenu o symbolu 19 MW,U spotkały się ze sprzeciwem lokalnej społeczności. Na etapie składania wniosków do planu miejscowego, wpłynął wniosek zawierający podpisy 115 mieszkańców Osiedla „Widok”, w którym mieszkańcy postulowali m.in. zakaz zabudowy powyżej 5 kondygnacji i 15 m wysokości. Treść złożonych wniosków i uwag w toku procedury planistycznej wskazuje na sprzeciw mieszkańców wobec ustalonej w planie miejscowym wysokości zabudowy.

Biorąc pod uwagę, że dopuszczona w planie miejscowym wysokość zabudowy na poziomie 24 m, znacznie odbiega od określonych w Studium parametrów urbanistycznych należy uznać, że stanowi to naruszenie ustaleń Studium. Oznacza to, że naruszono w sposób istotny zasadę wynikającą z art. 9 ust. 4, 15 ust. 1 oraz 20 ust. 1 upzp.

Dokonując ustaleń w planie miejscowym rada gminy, w toku prac planistycznych, zobowiązana jest do dokonania autointerpretacji uchwalonego uprzednio studium bacząc, by projekt planu miejscowego odpowiadał określonej w studium polityce przestrzennej gminy, która bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega zatem na kształtowaniu postanowień planu w sposób uwzględniający i wręcz wynikający z określonych w studium ustaleń kierunków zagospodarowania przestrzennego (wyrok WSA w Gdańsku z 17 kwietnia 2024 r., sygn. II SA/Gd 1090/23). Określony w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 upzp warunek zachowania braku sprzeczności ustaleń planu z kierunkami zagospodarowania przestrzennego ustanowionymi w studium tworzy zasadę sporządzania planu miejscowego, której naruszenie, stosownie do art. 28 ust. 1 upzp, wywołuje skutek w postaci nieważności planu miejscowego w całości lub w części. Ustalenia planu miejscowego muszą być bowiem konsekwencją ustaleń studium (wyrok WSA w Białymstoku z 13 lutego 2024 r., sygn. II SA/Bk 943/23 oraz wyrok WSA w Rzeszowie z 16 października 2024 r., sygn. II SA/Rz 725/24).

W związku z powyższym, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego w części było zasadne i należało orzec jak w sentencji.

Ponadto w zakresie danych przestrzennych w tabeli atrybutów obiektu przestrzennego „ZACZNI~1 — AktPlanowaniaPrzestrzennego” wskazano błędny numer licencji. W tabeli atrybutów zawarta jest informacja, że plan miejscowy został sporządzony z wykorzystaniem urzędowej kopii mapy zasadniczej o numerze licencji GKK.6643.20.2024_1063_P, natomiast w części graficznej ww. uchwały oraz w przedłożonej licencji wskazano numer GKK.6642.20.2023_1063_P.

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

WOJEWODA ŁÓDZKI

Dorota Ryl

Do wiadomości:

Prezydent Miasta Skierniewice