



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

WP-I.4131.199.2024

### Rada Gminy Jabłonna

#### 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 2024 r. poz. 1465)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr V/64/2024 Rady Gminy Jabłonna z 30 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla północno – zachodniej części wsi Boża Wola”, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1IK i 1UP.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 30 września 2024 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr V/64/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla północno – zachodniej części wsi Boża Wola”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 4 października 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Jabłonna z 4 października 2024 r., znak: UPP.6721.90.2020.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 października 2024 r., znak: WP-I.4131.199.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.,

przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, 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 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 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismem z **19 września 2023 r.**, znak: UPP.6721.90.2021, Wójt Gminy Jabłonna wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Jabłonna zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały

Nr XXIV/295/2020 z **21 grudnia 2020 r.**, to zastosowanie w sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*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;***”.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone 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 lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna zawierać **minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności** zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. **Ustalenie minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** 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.

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).

Tymczasem, jak wynika z dokonanej oceny prawnej uchwały, **treść ustaleń zawartych w ramach § 12**, w brzmieniu: „*Dla terenu infrastruktury kanalizacyjnej oznaczonego na rysunku planu symbolem 1IK ustala się:*

1) *przeznaczenie terenów: infrastruktura kanalizacyjna,*  
2) *zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu:*

a) *dopuszcza się lokalizowanie uzbrojenia terenu,*

b) *ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 40 % powierzchni działki budowlanej,*

c) *ustala się maksymalną wysokość budowli do 6 m,*

d) *ustala się stosowanie dachów płaskich,*

e) *ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: 500 m<sup>2</sup>.”,*

nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem Rada Gmin Jabłonna nie określiła zarówno maksymalnej, jak i minimalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1IK, a także nie określiła maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do budynków pomimo, iż zgodnie z treścią: § 3 ust. 3 pkt 3, § 4 ust. 1 pkt 2, § 5 ust. 1 pkt 1, a także § 12 pkt 2 lit. d uchwały, jak również z części graficznej wskazującej w ramach ww. terenu usytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy, **wprost wynika możliwość realizacji budynków.**

**Innymi słowy, brak określenia wskaźnika minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, a także maksymalnej wysokości budynków, dla terenu oznaczonego symbolem 1IK oznacza de facto brak zabudowy kubaturowej, podczas gdy przywołane powyżej ustalenia planistyczne, w tym określone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy wskazują na możliwość realizacji budynków.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż z ustaleń zawartych w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały wynika, że przez *nieprzekraczalną linię zabudowy* należy rozumieć „*wskazaną na rysunku planu linię*

ograniczającą teren, **na którym dopuszcza się wznoszenie budynków**”, zaś w granicach terenu 1IK została wyznaczona nieprzekraczalna linia zabudowy. Co więcej, zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały: „Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: **1) nakazuje się lokalizowanie nowej zabudowy zgodnie z wyznaczony i na rysunku planu nieprzekraczalnymi zabudowy;**”. **Tym samym należy ponownie podkreślić, że ustalenia § 12 uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Podsumowując, organ nadzoru wskazuje, że plan miejscowy 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.

Jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków: minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy**, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, **wysokość oraz linie zabudowy**;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać w sposób normatywny ustalone również w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1IK.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w szczególności dotyczące maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w prawomocnym 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 ład 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). (...)”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie wskaźników intensywności zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tych wskaźników podobnie zresztą, jak brak określenia maksymalnej wysokości budynków pomimo ich dopuszczenia w granicach ww. terenu, to tym samym powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu do całej jednostki terenowej.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna, przyjętego uchwałą Nr VI/45/2015 Rady Gminy Jabłonna z 25 marca 2015 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Należy przy tym zauważyć, że 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 § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 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 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 dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1UP, pozostają w sprzeczności ze Studium, w tym zakresie.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, rysunek w skali 1:10 000, stanowiący załącznik nr 3a do uchwały Nr VI/45/2015 Rady Gminy Jabłonna z 25 marca 2015 r., teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1UP, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych**, określone symbolem MNe.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna. Kierunki zagospodarowania przestrzennego” - część tekstowa, str. 15, wynika, że dla terenów w obszarach urbanizacji oznaczonych symbolem MNe w ramach ustalonych parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu, zawarto ustalenia w brzmieniu:

Tab. 2 Przeznaczenie terenów w obszarach urbanizacji - podstawowe ustalenia i wskaźniki

OZNACZENIE TERENU	PRZEZNACZENIE TERENU, PODSTAWOWE USTALENIA, WSKAŹNIKI DOTYCZĄCE ZAGOSPODAROWANIA
OBSZARY URBANIZACJI - TERENY PRZEZNACZONE DO ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA Z PRZEWAGĄ FUNKCJI MIESZKANIOWEJ	
MNe	<p><u>Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej, oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) działki budowlane o minimalnej powierzchni • 1 500 m<sup>2</sup>,</li> <li>b) wysokość zabudowy maksymalnie • dwie kondygnacje, 9 m,</li> <li>c) maksymalna intensywność zabudowy • 0,3,</li> <li>d) <u>minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej • 70%.</u></li> </ul> <p>Możliwe zalesianie bądź pozostawienie w użytkowaniu rolniczym. Wzdłuż dróg publicznych dopuszczone usługi podstawowe, związane z zabudową mieszkaniową, nie należące do usług mogących znacząco wpływać na środowisko.</p>

Tymczasem, zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 10 pkt 2 lit. d uchwały, dla terenu 1UP, położonego w Studium na obszarze oznaczonym, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych, określonym symbolem MNe, **minimalny udział**

**powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie 40 %:** „§ 14, Dla terenu zabudowy usług publicznych oznaczonego na rysunku planu symbolem IUP ustala się: 1) przeznaczenie terenów: zabudowa usług publicznych; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) **d) ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 50 % powierzchni działki budowlanej, (...)**”.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z częścią tekstową Studium, stanowiącą załącznik nr 2 „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna. Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, str. 13-14 wynika, że „3) **wskazana funkcja i zasady zagospodarowania określają podstawowy kierunek przeznaczenia terenu, w obrębie każdego wyodrębnionego na rysunku nr 1 obszaru oznaczonego symbolem, o którym mowa w tab. 2 lub zgodnie z legendą.** Temu kierunkowi winne być podporządkowane inne sposoby użytkowania, określone jako przeznaczenie dopuszczalne, o ile wzbogacają lub uzupełniają przeznaczenie podstawowe i mogą z nim harmonijnie współistnieć. (...) 4) wskaźniki podane w części tekstowej należy traktować następująco: (...) **d) minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej należy obliczać jako średnią dla całych terenów wyznaczonych w niniejszym studium, bez wliczania powierzchni ulic publicznych. W przypadku wykonywania planów miejscowych dla obszarów mniejszych niż poszczególne tereny wyznaczone w studium, w tym dla pojedynczych działek budowlanych, wskaźniki te należy bilansować dla tych cząstkowych obszarów.** 5) **Dopuszcza się zachowanie istniejącego sposobu zagospodarowania i użytkowania terenów innego niż określone w niniejszym studium oraz uwzględnianie tego zagospodarowania w planach miejscowych.** 6) **Ustala się zachowanie zasad zabudowy i zagospodarowania, w tym parametrów i wskaźników zabudowy, ustalonych szczegółowo w decyzjach o warunkach zabudowy i w obowiązujących w dniu wejścia w życie niniejszego Studium miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, również w przypadku wprowadzania zmian do tych planów i opracowywaniu nowych planów.** (...)”, co oznacza, że określone zasady zagospodarowania w tym parametry i wskaźniki urbanistyczne w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, jedynie w przypadku, gdy wynikają z decyzji o warunkach zabudowy i z obowiązujących w dniu wejścia w życie Studium - miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tym samym nie można zgodzić się z twierdzeniem Urzędu Gminy Jabłonna, zawartym w piśmie z 17 października 2024 r. znak: UPP.6721.90.2020, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 października 2024 r., znak: WP-I.4131.199.2024, z których wynika, że: „(...) wskazujemy na następujące zapisy Studium w części „Kierunki zagospodarowania przestrzennego” istotne dla przedmiotowej interpretacji: - na

str. 19 w rozdziale pt. 2.2. Kierunki poprawy warunków życia mieszkańców, w tym standardy zagospodarowania dotyczące usług publicznych oraz zieleni i rekreacji” w pkt 7) „**Dopuszcza się realizację nieuciążliwych usług publicznych na terenach nie wskazanych na rysunku studium**” – na str. 16 w tabeli „Tab. 2 Przeznaczenie terenów w obszarach urbanizacji - podstawowe ustalenia i wskaźniki” w wierszu dotyczącym terenów usług publicznych o znaczeniu lokalnym oznaczonych symbolem UP: „Tereny usług publicznych o znaczeniu lokalnym, w tym szkół, przedszkoli, ośrodków zdrowia, kultury, kultu religijnego itp. Przewiduje się możliwość zachowania istniejących obiektów i terenów oraz możliwość ich rozbudowy według aktualnych potrzeb”. **Należy wskazać, że zapisy Studium dla terenów UP pozwalają na dużą swobodę kształtowania ich zagospodarowania. (...)**”.

**Teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1UP, stanowi obszary funkcjonalne oznaczone, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej oraz zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach leśnych, określone symbolem MNe, a nie tereny usług publicznych o znaczeniu lokalnym określone w Studium symbolem UP.** Powyższe oznacza, że zastosowanie winny znaleźć parametry i wskaźniki urbanistyczne, jak dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego w Studium symbolem MNe.

W podjętej uchwale w sprawie planu miejscowego ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1UP, w sprzeczności z ustaleniami Studium.

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 Wójt oraz Rada Gminy Jabłonna.

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;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;

- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 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;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału 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. ustaleń naruszających ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1UP**, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium. Stwierdzenie nieważności jednostki terenowej 2.UP, wynika z faktu, iż nie jest możliwym stwierdzenie nieważności jedynie wadliwie określonego wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, bowiem jest to obligatoryjny element planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.) i dla każdej jednostki terenowej musi on być ustalony.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej z naruszeniem ustaleń Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 6 i ust. 3 pkt 10 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym

rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, 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 stwierdzenia 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 nieściśłość 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).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały V/64/2024 Rady Gminy Jabłonna z 30 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla północno – zachodniej części wsi Boża Wola”, w zakresie 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, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/