



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

WP-I.4131.217.2024

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 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V/67/2024 Rady Gminy Jabłonna z 30 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla wsi Skierdy część wschodnia”, w zakresie ustaleń:

- § 8 pkt 2 lit. b, dla terenów oznaczonych symbolami 10.MNi oraz 11.MNi w odniesieniu do sformułowania: „(...) i szeregowej (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. i tiret trzecie, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 10MNi, 11.MNi, (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. l tiret czwarte, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 10MNi, 11.MNi, (...)”;
- części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2.U, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi oraz 9.MNi.

Uzasadnienie

Na sesji 30 września 2024 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr V/67/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla wsi Skierdy część wschodnia”.

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.6721.94.2020.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Jabłonna zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 29 października 2024 r., znak: WP-I.4131.217.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Zgodnie z 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 pismami z **10 i 13 lutego 2023 r.**, znak: UPP.6721.94.2021, 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 uchwałą Nr XXIX/346/2021 z **24 maja 2021 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, 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 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), jak i 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). 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).

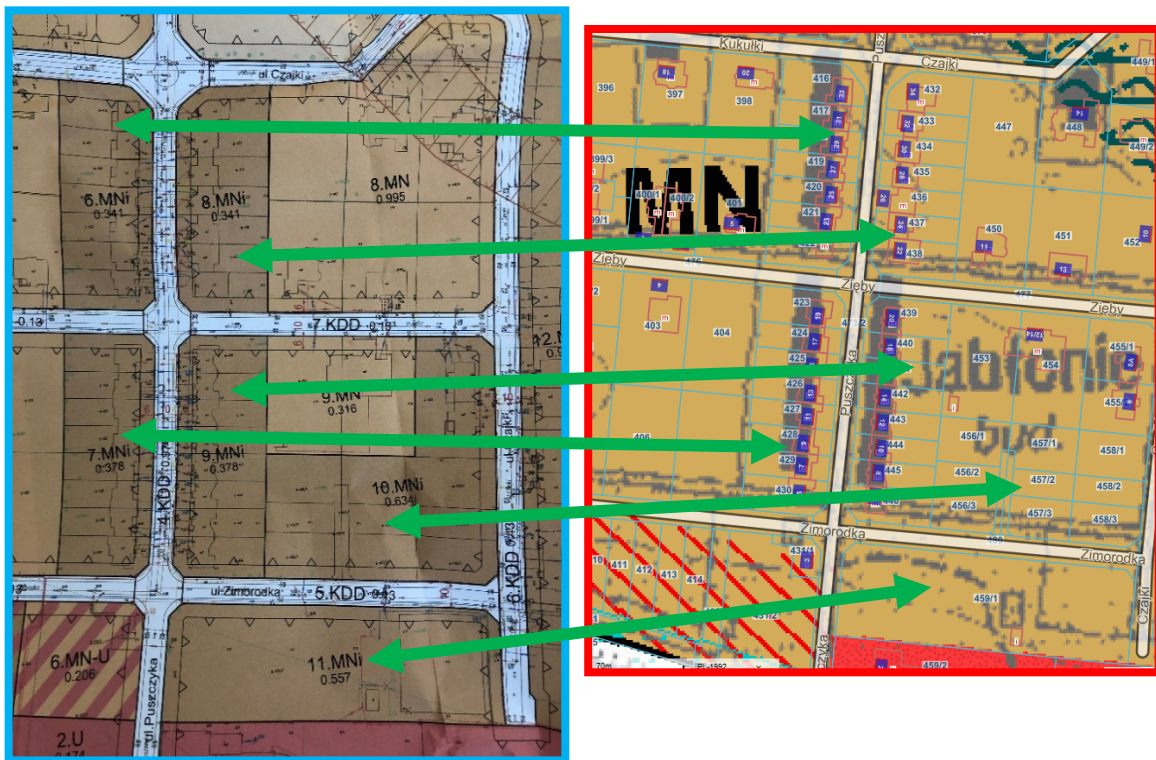
W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym 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

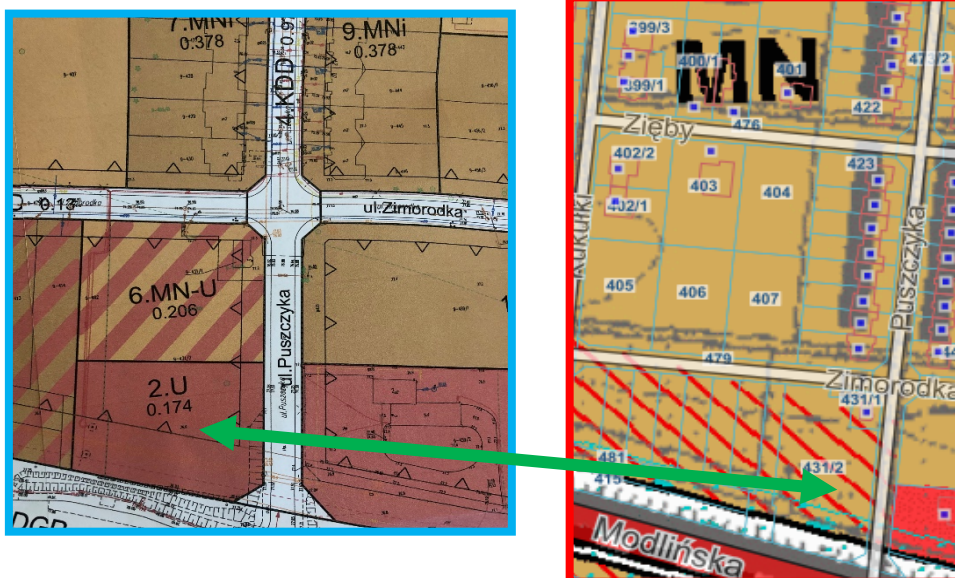
powyżej zasadzie, ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości dla zabudowy szeregowej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi oraz 11.MNi, a także ustalenia dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 2.U, pozostają 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., tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi stanowią obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, określone symbolem MN:



- 2.U, stanowi obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, określone symbolem MN, rejon użytkowania mieszanego: mieszkaniowo – usługowego:



Legenda do rysunku Kierunki Zagospodarowania

OBSZARY ROZWOJU ZABUDOWY	OBSZARY KONTYNUACJI ZABUDOWY	OBSZARY URBANIZACJI, W TYM:
⇓	⇓	KONTYNUACJI I ROZWOJU ZABUDOWY Z PRZEWAGĄ FUNKCJI MIESZKANIOWEJ
	MW	TERENY ISTNIEJĄCEJ ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ WIELORODZINNEJ
MNi	MNi	TERENY INTENSYWNEJ ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ
MN	MN	TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ JEDNORODZINNEJ
MNe	MNe	TERENY ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ JEDNORODZINNEJ EKSTENSYWNEJ ORAZ ZABUDOWY MIESZKANIOWEJ JEDNORODZINNEJ NA DZIAŁKACH LEŚNYCH
W TYM NA W.WYM OBSZARACH:		
		REJONY UŻYTKOWANIA MIESZANEGO: MIESZKANIOWO - USŁUGOWEGO

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 **MN** 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	
MN	<p>Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - dopuszczona zabudowa mieszkaniowa i usługowa w formie domów wolnostojących i bliźniaczych; zabudowa na obszarach kontynuacji zabudowy powinna być dostosowana do sąsiedztwa, a zabudowa na obszarach rozwoju powinna być realizowana na podstawie planów miejscowych; w obu przypadkach obowiązują następujące wskaźniki i standardy:</p> <ol style="list-style-type: none"> działki budowlane o minimalnej powierzchni • 800 m² dla zabudowy wolnostojącej i 400 m² dla zabudowy bliźniaczej, a na obszarach WOCH* - 1000 m², wysokość zabudowy maksymalnie • <u>dwie kondygnacje, 9 m,</u> maksymalna intensywność zabudowy • 0,6, <u>minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej • 50%.</u> <p>Proporcje między funkcjami powinny być ustalane w planach miejscowych. Dopuszcza się tylko te usługi, które nie spowodują uciążliwości dla środowiska, w rozumieniu zapisów ustawy Prawo Ochrony Środowiska – wyklucza się w szczególności działalność powodującą ewentualne wprowadzanie gazów lub pyłów do powietrza, emisję hałasu oraz wytwarzanie pól elektromagnetycznych, powodujące przekroczenie standardów jakości środowiska poza terenem do którego prowadzący działalność ma tytuł prawny.</p> <p>*WOCH – Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu</p>

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.

Wskazane powyżej tereny objęte były uchwałą Rady Gminy Jabłonna z 26 marca 2014 r. Nr XLII/450/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części wsi Skierdy” (publikacja Dz. Urz. Woj. Maz. z 15.05.2014 r. poz. 5064).

Tereny oznaczone w przedmiotowej uchwale symbolami: 2.U, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi oraz 11.MNi miały w uchwale z 2014 r. następujące oznaczenia:

- teren 2.U stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 8.U;
- teren 6.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 22.MNi;
- teren 7.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 23.MNi;
- teren 8.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 24.MNi;

- teren 9.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 25.MNi;
- teren 10.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 26.MNi;
- teren 11.MNi stanowił jednostkę terenową oznaczoną symbolem 27.MNi.



Zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego przyjętego na podstawie Nr XLII/450/2014 zawartymi w:

- § 9 ust 2 pkt 7, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu: 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 5.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 12.MNi, 13.MNi, 14.MNi, 15.MNi, 16.MNi, 17.MNi, 18.MNi, 19.MNi, 20.MNi, 21.MNi, 22.MNi, 23.MNi, 24.MNi, 25.MNi, 26.MNi, 27.MNi, 28.MNi ustala się: (...) 7) ustala się wysokość budynków: a) mieszkalnych - 2 kondygnacje nadziemne – 9m; b) mieszkalnych w układzie szeregowym – 3 kondygnacje nadziemne – 10m; (...);”
- § 11 ust 2 pkt 6, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu: 1.U, 2.U, 3.U, 4.U, 5.U, 6.U, 7.U, 8.U, 9.U, 10.U, 11.U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 6) ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej: a) 30 % powierzchni działki w całości zlokalizowanej poza terenem WOCHK; b) 70 % powierzchni działki częściowo lub w całości zlokalizowanej na terenie WOCHK;”

Tymczasem, zgodnie z zapisami części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartymi w:

- § 8 pkt 2 lit. i tiret trzecie uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi oraz 11.MNi położonych w studium na obszarze oznaczonym jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, określonym symbolem MN, **maksymalna wysokość zabudowy została ustalona na poziomie 11 m**: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej intensywnej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 5.MNi, **6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi**, 12.MNi, 13.MNi ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) i) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: – dla budynków mieszkalnych: 2 kondygnacje nadziemne – 10 m dla terenów 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 13.MNi; – dla budynków mieszkalnych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m dla terenów 5.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 12.MNi, **– dla budynków mieszkalnych w formie szeregowej: 3 kondygnacje nadziemne – 11 m dla terenów 1.MNi, 2.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 13.MNi**, – dla budynków mieszkalnych w formie szeregowej: 2 kondygnacje nadziemne – 11 m dla terenu 13.MNi. (...)”
- § 11 pkt 2 lit. d tiret drugi uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 2.U, położonego w studium na obszarze oznaczonym jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, określonym symbolem MN, rejon użytkowania mieszanego: mieszkaniowo – usługowego, **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie 20 %**: „§ 11. Dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.U, **2.U**, 3.U, 4.U, 5.U ustala się: 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) d) ustala się minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: – 40 % powierzchni działki budowlanej na terenie 5.U, – **20 % powierzchni działki budowlanej na pozostałych terenach**, (...)”.

Skoro Studium dopuszcza zachowanie zasad zabudowy i zagospodarowania, w tym parametry i wskaźniki zabudowy określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie Studium, również w przypadku wprowadzania zmian do tych planów i opracowywaniu nowych planów, oznacza to, że nie można zmieniać ustalonych w tych planach parametrów i wskaźników zabudowy.

Tym samym skoro w planie z 2014 r. :

- wysokość budynków mieszkalnych w układzie szeregowym dla terenów oznaczonych w przedmiotowym planie symbolami: **6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi** została ustalona na poziomie 10 m, to oznacza, że nie można tego wymiaru podnosić do 11 m;

- minimalny udział powierzchni biologicznej dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie symbolem 2.U został ustalony na poziomie 30 %, to oznacza, że wymiaru tego nie można obniżyć do 20 %.

W podjętej uchwale w sprawie planu miejscowego ustalono wysokość zabudowy szeregowej dla terenów: 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, a także minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 2.U, 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 sporządzenie, 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowym planie miejscowym doszło także do powstania wewnętrznej sprzeczności w odniesieniu do ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi**, jak wynika bowiem z ustaleń części tekstowej planu zawartych w:

- § 8 ust. 4 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „§ 8 Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej intensywnej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 5.MNi, **6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi**, 10.MNi, 11.MNi, 12.MNi, 13.MNi ustala się:
1) podstawowe przeznaczenie terenów: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna intensywna,
2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) **ustala się lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie szeregowej na terenach: 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi**; b) **ustala się lokalizowane zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej na terenach 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 13.MNi**; c) **ustala się lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej i bliźniaczej na terenach 5.MNi i 12.MNi, (...)**”;
- § 8 ust. 4 pkt 2 lit. i uchwały w brzmieniu: „i) **ustala się maksymalną wysokość zabudowy: – dla budynków mieszkalnych: 2 kondygnacje nadziemne – 10 m dla terenów 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 13.MNi; – dla budynków mieszkalnych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m dla terenów 5.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 12.MNi, – dla budynków mieszkalnych w formie szeregowej: 3 kondygnacje nadziemne – 11 m dla terenów 1.MNi, 2.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 13.MNi, – dla budynków mieszkalnych w formie szeregowej: 2 kondygnacje nadziemne – 11 m dla terenu 13.MNi. (...)**”;
- § 8 ust. 4 pkt 2 lit. l tiret pierwszy uchwały w brzmieniu: „i) **ustala się minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych: – 800 m² dla zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej na terenach 5.MNi, 6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 12.MNi (...)**”

z jednej strony Rada Gminy Jabłonna ustaliła dla tych jednostek terenowych lokalizowanie zabudowy jednorodzinnej jedynie w formie szeregowej, z drugiej zaś strony ustaliła dla tych terenów wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych oraz minimalną powierzchnię dla zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej.

Tymczasem zgodnie z § 8 pkt 2 lit. b oraz c uchwały zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej została wyznaczona jedynie w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1.MNi, 2.MNi, 3.MNi, 4.MNi, 5.MNi, 10.MNi, 11.MNi, 13.MNi oraz 12.MNi.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego, bowiem

z ustalonego przeznaczenia dla terenów: 6MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi, nie wynika możliwość lokalizowania zabudowy mieszkaniowej w formie wolnostojącej, **a jedynie w formie szeregowej.**

Organ nadzoru wskazuje, że wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym także przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej. Analogicznie nie może pozostawać w obrocie prawnym przepis, który nie wyłącza wyjątków od ogólnych ustaleń sformułowanych dla wspólnych jednostek terenowych.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność

przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania części tekstowej planu dotyczącej terenów oznaczonych symbolami **6.MNi, 7.MNi, 8.MNi, 9.MNi**, oraz fakt, iż ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla tych terenów naruszają ustalenia Studium, niezbędne jest stwierdzenie nieważności tych terenów w części tekstowej i graficznej.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **maksymalnej wysokości zabudowy oraz 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 ww. wskazanych terenów oraz do terenu 2.U, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium. Stwierdzenie nieważności tych jednostek terenowych, wynika**

z faktu, iż nie jest możliwym stwierdzenie nieważności jedynie wadliwie określonego wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, bowiem są to obligatoryjne elementy planu miejscowego (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.) i dla każdej jednostki terenowej muszą one być ustalone.

W przypadku zaś terenów oznaczonych symbolami **10.MNi oraz 11.MNi, z uwagi na naruszające ustalenia Studium w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy jedynie w odniesieniu do formy szeregowej, koniecznym jest stwierdzenie nieważności w zakresie dopuszczalności na tych terenach sytuowania zabudowy szeregowej.**

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono maksymalną wysokość i 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.

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 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 ograny 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/67/2024 Rady Gminy Jabłonna z 30 września 2024 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla wsi Skierdy część wschodnia*” 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/