DZIENNIK URZĘDOWY
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 10 stycznia 2023 r.

Poz. 315

Podpisany przez:
Slawomir Ryszard Parys
Data: 2023-01-10 12:17:12

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.343.2022.AK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 9 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr 127.LVII.2022 Rady Gminy Wiązowna z 29 listopada 2022 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Polna Bis – obszar planistyczny D”.*

Warszawa, 09 stycznia 2023 r.

WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.343.2022.AK

Rada Gminy Wiązowna
ul. Lubelska 59
05 – 462 Wiązowna

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 127.LVII.2022 Rady Gminy Wiązowna z 29 listopada 2022 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Polna Bis – obszar planistyczny D”.*

Uzasadnienie

Na sesji 29 listopada 2022 r. Rada Gminy Wiązowna podjęła uchwałę Nr 127.LVII.2022 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Polna Bis – obszar planistyczny D”.*

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 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. 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 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.

Należy zauważyć, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Przez obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego przebiega trasa istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia DN 500 relacji Rembelszczyzna – Wronów. W związku z tym, na etapie sporządzania projektu planu, znany był organom gminy zarówno przebieg gazociągu, jak i jego parametry techniczne, a także przepisy odrębne regulujące szczególne warunki zagospodarowania w jego pobliżu.

Stosownie do dyspozycji § 10 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640) dla gazociągów należy wyznaczyć na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane. **Strefa kontrolowana gazociągu to obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu**, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności **w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu**.

Jak wynika z treści **§ 11** uchwały, w brzmieniu: *„§ 11. W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu,* ***ustala się strefę szczególnego sposobu zagospodarowania, związaną z przebiegiem gazociągu wysokiego ciśnienia, w której lokalizacja budynków następować będzie zgodnie z przepisami odrębnymi.****”.*

Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, iż **strefa szczególnego sposobu zagospodarowania związana z przebiegiem gazociągu wysokiego ciśnienia nie została wyznaczona wzdłuż całej osi gazociągu.** Nie została bowiem wyznaczona na terenach oznaczonych symbolami: **U2, U3, KDD1, Wr3, Wr2, KDL2, KDD2** zaś na terenach oznaczonych symbolami **U1, U4 i UC** określono ją jedynie częściowo w obszarze tzw. *„ruchu budowlanego”* wyznaczonego przez nieprzekraczalne linie zabudowy. **Ponadto w granicach ww. strefy ograniczeń wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy wskazujące na możliwość realizacji budynków m.in. w ramach terenu oznaczonego symbolem U4, zaś na terenach oznaczonych symbolami UC i U1 wrysowane nieprzekraczalne linie zabudowy wskazują wręcz na możliwość realizacji budynków na osi tego gazociągu, z zastosowaniem ww. ustaleń zawartych w § 11.**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło nie tylko do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, **ale przede wszystkim do naruszenia zarówno przepisu § 10 ust. 1 jak i ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe**

i ich usytuowanie. Zgodnie z § 10 ust. 1 rozporządzenia ***„Dla gazociągów należy wyznaczyć na okres ich użytkowania, strefy kontrolne.”,*** zaś z § 10 ust. 3 wynika, iż: ***„3. W strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.”***.

Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. Urz. z 2021 r. poz. 2351 z późn. zm.) poprzez *„obiekt budowlany”* należy rozumieć: *„**budynek**, budowlę bądź obiekt małej architektury wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.”.* Dopuszczenie zatem w § 11 uchwały, w strefie szczególnego zagospodarowania związanej z przebiegiem gazociągu, **lokalizacji budynków**, **która następować ma zgodnie z przepisami odrębnymi, jest niezgodnie z przepisami odrębnymi, bowiem § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia nie dopuszcza możliwości wznoszenia w strefach kontrolowanych obiektów budowlanych**.

Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami. Organ nadzoru wskazuje, iż ograniczenia w zagospodarowaniu terenów winny zostać w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, poprzez zawarcie stosownych ustaleń, co więcej ustalenia te winny „konsumować” obowiązujące w tym zakresie przepisy odrębne.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania*

i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1095/16: *„Do zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową. Konsekwentnie w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (…) ustanowiono zasadę sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Naruszenie tej zasady sporządzenia planu daje, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności.”* (Legalis Nr 1759162);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: *„Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14: *„Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy.”*.

Skoro bowiem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, uwzględniające wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, to stwierdzić należy, że Rada Gminy Wiązowna nie uwzględniła wymogów określonych w ww. przepisie § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie,

zarówno z uwagi na fakt, iż w § 11 uchwały, **dopuściła lokalizację budynków w strefie szczególnego sposobu zagospodarowania związaną z przebiegiem gazociągu wysokiego ciśnienia, a wrysowana na rysunkach planu miejscowego nieprzekraczalna linia zabudowy w granicach tej strefy, wprost wskazuje na możliwość lokalizacji obiektów budowlanych, w tym budynków, w granicach tej strefy kontrolowanej. Ponadto strefa kontrolowana wniesiona została jedynie w granicach części terenów, w obrębie nieprzekraczalnych linii zabudowy, podczas gdy strefa ta winna być wrysowana w granicach wszystkich jednostek terenowych, bądź ich części, których dotyczy.**

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego**, **stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia**, **standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego** w **zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, **są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. **Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.**

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie wyznaczono w sposób prawidłowy strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia, a określona na rysunku strefa szczególnego sposobu zagospodarowania wyznaczona na podstawie przepisu § 10 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, w ramach terenów, dla których określono możliwość lokalizacji nowych budynków, **nie zostały w pełni uwzględnione** wymogi **§ 10 ust. 1 i ust. 3** ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz

z uwagi na fakt, że **strefa szczególnego sposobu zagospodarowania nie została wyznaczona od całej osi gazociągu, a sytuowanie planowanej zabudowy na terenach oznaczonych symbolami U1, U4 i UC, zostało dopuszczone niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów. Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami U1, U2, U3, U4, UC, KDD1, Wr3, Wr2, KDL2, KDD2.**

Organ nadzoru wskazuje również, iż ustalenia planu dotyczące strefy szczególnego sposobu zagospodarowania związanej z przebiegiem gazociągu wysokiego ciśnienia pozostają także w sprzeczności z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wiązowna przyjętego uchwałą 85.XVI.2011 Rady Gminy Wiązowna z 26 października 2011 r. z późniejszymi zmianami. Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium w zakresie gazyfikacji wskazano*: „Przez teren gminy przebiega gazociąg wysokiego ciśnienia dn 500 o max ciśnieniu roboczym (MOP) 6,3 MPa, relacji Rembelszczyzna – Wronów. (…)* ***Przy lokalizacji obiektów budowlanych w sąsiedztwie gazociągów należy respektować przepisy dotyczące wymagań w tym zakresie, zawartych w przepisach odrębnych****”* (*vide* tekst studium załącznik nr 3 studium, część II A, str. 29). Tymczasem, jak wskazano powyżej przepisy odrębne, w tym **§ 10 ust. 1 i ust. 3 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie nie zostały w pełni uwzględnione**.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że inne jej ustalenia, także naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Wiązowna.

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 uchwala rada gminy **po stwierdzeniu, jego zgodności z ustaleniami 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 jest zgodny ze 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 jest zgodny ze 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 studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są

konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie **ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami U3 i UC oraz ustalenia dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w formie wolnostojącej, oznaczonych symbolami: MN1, MN2, MN3, MNU3, MNU4, MNU5 pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie**.

Zgodnie bowiem z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (załącznik graficzny nr 4 do studium pn. *„Kierunki rozwoju”*, skala 1:10 000) teren oznaczony w planie symbolem:

- **U3** stanowi obszar funkcjonalny określony symbolem **21.01.U,UC**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa usługowa, dla której określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium załącznik nr 3 studium, część II B, str. 73):
  - ***„5. Wysokość zabudowy do dwóch kondygnacji i nie powinna przekraczać 10 m.”***
- **UC,** w znacznej części, stanowi obszar funkcjonalny określony symbolem **21.01.U,UC, dla którego wysokość określono na poziomie 10 m,** zaś południowa jego część stanowi obszar

określony symbolem **9.04.U,UC**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa usługowa, dla której nie określono maksymalnej wysokości zabudowy,

tymczasem z ustaleń:

→ **§ 18 pkt 3 lit. a** uchwały wynika, że:

– *„§ 18. Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem **U3** - o powierzchni ok. 0,97 ha: (…) 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) maksymalna wysokość zabudowy 10 m, **przy czym maksymalna wysokość budynków magazynowych 12 m**, a maksymalna wysokość budynków garażowych, gospodarczych oraz budynków typu portiernia 6 m”*;

→ **§ 19 pkt 3 lit. a** uchwały wynika, że:

– *„§ 19.* Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem **UC** – o powierzchni ok. 12,29 ha: 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: *a) maksymalna wysokość zabudowy 10 m, **przy czym maksymalna wysokość budynków magazynowych 15 m**, a maksymalna wysokość budynków garażowych i gospodarczych 6 m”;*

- **MN1, MN2, MN3, MNU3, MNU4, MNU5** stanowi obszar funkcjonalny określony symbolem **21.02a.MU**, którego podstawowym przeznaczeniem jest zabudowa mieszkaniowo usługowa, dla której określono następujące standardy i wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* tekst studium załącznik nr 3 studium, część II B, str.72 -73):

– *„**2) Powierzchnia biologicznie czynna powinna stanowić na działkach zabudowy mieszkaniowej :***

a) jednorodzinnej nie mniej niż 70 % powierzchni całkowitej działki.

b) jednorodzinnej bliźniaczej nie mniej niż 50 % powierzchni całkowitej działki

c) dla działek z zabudową usługową i wielorodzinną nie mniej niż 30 % powierzchni działki.”

tymczasem z ustaleń:

→ **§ 14** uchwały wynika, że: *„**§ 14.** Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: **MN1** – o powierzchni ok. 0,07 ha, **MN2** – o powierzchni ok. 0,43 ha, **MN3** – o powierzchni ok. 0,19 ha: 1) **przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;** (…) 3) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej** lub bliźniaczej (…) 5) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (…) **g) minimalny udział procentowy powierzchniowy biologicznie czynnej – 55%;”;***

→ **§ 16** uchwały wynika, że: *„**§ 16.** Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: **MNU3** – o powierzchni ok. 0,14 ha, **MNU4** – o powierzchni ok 0,061 ha, **MNU5** – o powierzchni ok 0,25ha: 1) **przeznaczenie terenu – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna** lub zabudowa usługowa; (…) 3) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolnostojącej** lub bliźniaczej; (…) 5) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (…) **g) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej – 50 %;”.***

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 organa 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 Gminy i Rada Gminy Wiązowna.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **maksymalnej wysokości zabudowy i minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, **to w odniesieniu do ww. wskaźników niezgodnych z ustaleniami studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych.**

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Gminy Wiązowna zawartych w piśmie z 21 grudnia 2022 r. znak: WPP.6721.1.2022.RM, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 grudnia 2022 r., znak: WNP-I.4131.343.2022.AK, to wskazać należy, iż organ nadzoru nie podziela stanowiska, że: *„Tereny U3 i UC położone są w obrębie Wiązowna Gminna w wydzieleniu planistycznym oznaczonym na rysunku Studium symbolem 21.01.U.UC, dla którego studium wskazuje na stronie 72 Katalogu obrębów „Wiązowna Gminna /Obręb nr 21/” rozdział 3.1 ust. 1 jedynie dwie wytyczne: „1) Minimalną wielkość działki należy szczegółowo ustalić w planie miejscowym, w zależności od potrzeb, istniejącej w sąsiedztwie zabudowy i istniejących podziałów własnościowych. 2) Powierzchnia biologicznie czynna powinna stanowić minimum 15 % powierzchni całkowitej działki.”. **Zatem ustalenia Studium nie określają maksymalnej wysokości zabudowy dla wskazanego wydzielenia planistycznego 21.01.U,UC**. **Brak ograniczenia w studium parametru wysokości zabudowy oznacza możliwość dowolnego**

regulowania jej w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W tym miejscu wyjaśnić należy, że ustalenia ze strony 73 ust. 5 „wysokość zabudowy do dwóch kondygnacji i nie powinna przekraczać 10 m" dotyczą jedynie wydzieleń o numerach od 21.09.MN do 21.10MN. Wynika, to zarówno z konstrukcji zapisów do pozostałych obrębów jak i intencji organów sporządzających i przyjmujących Studium. Studium bowiem ustala na całym obszarze gminy wysokość zabudowy mieszkaniowej na 10 m, a zabudowy usługowej na 12 m*. Niezrozumiałe byłoby więc przyjęcie niższej wysokości zabudowy usługowej dla najbardziej zurbanizowanego obrębu, w którym znajdują się liczne obiekty administracyjne i usługowe przekraczające wysokość 10 m.".*

Powyższe twierdzenia Gminy Wiązowna nie znajdują potwierdzenia w treści tego studium. Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium zawartymi w załączniku nr 3, część II B strona 72 :„*Przy określaniu w planie miejscowym ustaleń na terenach oznaczonych symbolami rozpoczynającymi się od liczby 21, należy ustalić:* (…) 5) *Wysokość zabudowy do dwóch kondygnacji i nie powinna przekraczać 10 m.*". Z kolei zaś teren oznaczony w planie symbolem **U3** położony jest w obszarze funkcjonalnym **21.01.U,UC,** a teren oznaczony symbolem **UC** położony jest zarówno w obszarze funkcjonalnym **21.01.U,UC jak i 9.04.U,UC.** Dla obszaru 9.04.U,UC studium faktycznie nie określa maksymalnej wysokości zabudowy, jednakże z **konstrukcji zapisów Studium wynika, że dla wszystkich terenów oznaczonych symbolami rozpoczynającymi się od liczby 21, ustalono wysokość określoną w ustępie 5**. Zaznaczyć w tym miejscu należy, iż dla niektórych obrębów Studium rzeczywiście ustala maksymalną wysokość zabudowy mieszkaniowej na 10 m, a dla zabudowy usługowej na nie więcej niż 12 m. **Takie ustalenia obowiązują m.in. dla następujących obrębów:**

- Nr 3 Boryszew tereny od cyfry 3 (MN i MU) z wyłączeniem oznaczonych symbolem U. (str. 7),
- Nr 9 Góraszka – tereny MU (str. 28),
- Nr 11 Kąck – tereny 11.01MU i 11.02.MU (str. 36),
- Nr 14 Lipowo – tereny 14.09,MU, 14.09a,MU, 14.10,MU, 14.11,MU (str. 46),
- Nr 15 Majdan – tereny MU (str. 51)
- Nr 16 Malcanów – tereny 16.01.UO, MU (str. 55-56),
- Nr 20 Rzakta – tereny MU i MN (str. 68),
- Nr 22 Wiązowna Kościelna – tereny MU (str. 78),
- Nr 23 Wola Ducka – tereny 23.01.MU, 23.02.MU, 23.04.MU do 23.06.MU (str. 82)

– Nr 26 Zakręt – tereny MU (str. 91).

Jednak w treści Studium dla obrębu nr 21 nie ma takich ustaleń.

Ponadto dla niektórych obrębów wysokość zabudowy mieszkaniowej określona jest na poziomie 12 m np. dla obrębu nr 24 (Wola Karczewska str. 85). **Zaś w przypadku wysokości dla zabudowy usługowej nie w każdym przypadku Studium określa ją do 12 m**, bowiem dla niektórych obrębów wysokość ta ustalona jest na poziomie do 15 m i 10 m, przy czym dotyczy to m.in. obrębów:

– Nr 5 – Duchnów: tereny 5.01.UP i 5.02.UP – *„wysokość do 3 kondygnacji i nie powinna przekraczać 15,0 m”* (str. 14);
– Nr 14 Lipowo – tereny 14.01.UP, RS, MN – *„(…) a dla zabudowy usługowej nie więcej jak 15 m.”;* teren 14.01.U – *„wysokość zabudowy usługowej nie więcej niż 10 m.”*; teren 14.01.UP,RS *„wysokość zabudowy do trzech kondygnacji nadziemnych i nie powinna przekraczać 15,0 m”* (str. 47);
– Nr 20 – Rząkta: tereny 20.01.UP, 20.01.UP, RS, 20.02.UP.RS – *„wysokość do 3 kondygnacji i nie powinna przekraczać 15,0 m”* (str. 69);
– Nr 24 – Wola Karczewska: teren 24.01.UP – *„wysokość do 3 kondygnacji i nie powinna przekraczać 15 m”*.

Tym samym twierdzenia Gminy Wiązowna, że ***Studium ustala na całym obszarze gminy wysokość zabudowy mieszkaniowej na 10 m, a zabudowy usługowej na 12 m*** – **nie wynika z treści faktycznych zapisów zawartych w studium.**

Ze Studium nie wynika także, że wysokość określona na stronie 73 w ust. 5 dotyczy jedynie terenów 21.09.MN do 21.10.MN. Nie wynika to bowiem z konstrukcji zapisów Studium. Ustalenie dotyczące wysokości znajduje się w oddzielnym ustępie, a nie jest punktem ustępu 3 dotyczącego terenów 21.09.MN do 21.10.MN. Ponadto w żadnym ze wcześniejszych ustępów nie została oddzielnie określona wysokość dla poszczególnych terenów. Zatem ust. 5 dotyczy wszystkich terenów wskazanych od ust. 1 do ust. 3.

Organ nadzoru nie podziela także stanowiska Gminy Wiązowna zawartego w ww. odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego – w zakresie zgodności ze studium wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2, MN3, MNU3, MNU4 i MNU5. Gmina wskazała, że: *„Przy czym ustalenia studium nie określają tego wskaźnika dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej a jedynie ogólnie wskazują,*

iż dla zabudowy jednorodzinnej powinien on wynosić nie mniej niż 70 %. Następnie ustalenia studium uszczegóławiają, iż wskaźnik ten może wynosić nie mniej niż 50 % dla zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej. Z powyższych ustaleń niewątpliwie wynika, iż w kontekście braku ustaleń w Studium odrębnego wskaźnika dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej samo dopuszczenie zabudowy w formie bliźniaczej uprawnia do ustalenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie nawet 50 %. Przyjęcie innej interpretacji skutkowałoby, iż w żadnym wypadku nie byłaby możliwe ustalenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej na poziomie mniejszym niż 70 %, nawet gdyby teren ustał formę wyłącznie bliźniaczą. (…) Studium nie ustala wskaźnika dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej a działki zabudowy mieszkaniowej z zabudową usługową mogą mieć minimalny wskaźnik na poziomie 30 %. Ustalenia planu nie naruszają zatem zapisów Studium, gdyż w tym ograniczono wskaźnik do poziomu 30 % w przypadku dopuszczenia usług i nie ustalono ograniczenia wskaźnika dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej". Z treści studium dotyczącym obrębu nr 21 z ustaleń dla terenów 21.02.MU, **21.02a.MU** do 21.08b.MU, 21.11.MU, 21.12.MU wynika, że **dla zabudowy jednorodzinnej powierzchnia biologicznie czynna została ustalona na poziomie 70 % powierzchni całkowitej działki.**

Zgodnie z definicją **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez taki budynek należy rozumieć: *„(…) budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;".* **Zatem wskazana powierzchnia biologicznie czynna dla zabudowy jednorodzinnej obejmuje, każdą zabudowę jednorodzinną z wyłączeniem zabudowy realizowanej w formie bliźniaczej, dla której zawarto oddzielną regulację. Powyższe oznacza, że** gdyby plan dopuszczał zabudowę jednorodzinną wyłącznie w formie bliźniaczej, zgodnie z zapisami studium, powierzchnia biologicznie czynna mogłaby wynosić 50 %. Naruszenie studium dotyczy zatem wskaźnika jednoznacznie określonego w studium dla obszaru 21.02a.MU, wpisującego się w określone tam funkcje. Tym samym dopuszczenie w przedmiotowym planie na terenach oznaczonych symbolami **MN1, MN2, MN3, MNU3, MNU4, MNU5** zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie wolnostojącej

i przyjęcie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, o której mowa w § 14 pkt 5 lit. g i § 16 pkt 5 lit. g uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń studium w odpowiednim zakresie.

Organ nadzoru wskazuje również, iż bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest fakt istniejącego zagospodarowania kwestionowanego terenu. Przede wszystkim należy podkreślić, iż określone w planie wskaźniki, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także maksymalna wysokość zabudowy obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia takiego planu. Z mocy samej ustawy o p.z.p. i przepisu art. 35 tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono naruszenie przepisów odrębnych, do których doszło także w ustaleniach zawartych w **§ 14** uchwały w pkt 4, w brzmieniu: *„4) dopuszcza się realizację jedynie usług podstawowych, w formie lokali w budynkach mieszkalnych* ***stanowiących nie więcej niż 40 % powierzchni użytkowej budynku;”.***

Tym samym Rada Gminy Wiązowna ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami: MN1, MN2 i MN3, usługi mogą być lokalizowane, m.in. w formie lokali wbudowanych **w budynki mieszkalne jednorodzinne**, stanowiąc maksymalnie **40 %** powierzchni użytkowej tych budynków, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane poprzez *„budynek mieszkalny jednorodzinny”* należy rozumieć: *„budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego* ***i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku****”*.

Należy zatem wskazać, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, iż powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się **w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku,** a jej wielkość ustalona została na poziomie **30% powierzchni całkowitej budynku,** nie zaś 40% w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe kwestie były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim stanowiska wyrażone m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1286/16, w którym Sąd stwierdził, że: *„Rację ma Sąd pierwszej instancji, że ustalenia § 6 ust. 13 uchwały* ***naruszają art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane****. Zgodnie z tym przepisem przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość,*

w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. ***A zatem, przepisy ustawy - Prawo budowlane określają jednoznacznie, jaka część budynku służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych może być przeznaczona na lokal użytkowy. Sformułowanie "o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku" użyte w art. 3 pkt 2a ustawy - Prawo budowlane odnosi się do dopuszczalności wydzielenia lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię takiego wyodrębnienia. Materia ta została zatem uregulowana w ustawie – Prawo budowlane";***

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 217/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, który wskazał, że* ***przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane w jednoznaczny sposób reguluje kwestie wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym. Przepis ten stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku****. Ustalenia uchwały naruszają zatem ww. przepis ustawy Prawo budowlane, bowiem, zarówno rodzaj powierzchni lokalu użytkowego, jak i wielkość jego powierzchni, określono błędnie, tj. niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, tj. jako powierzchnię użytkową w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz jako 45 % powierzchni użytkowej budynku. Zdaniem Sądu, art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne.*

  Należy podkreślić, że ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Postanowienia planu nie mogą tworzyć norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych.

  Wyjaśnienia skarżącego posługujące się sformułowaniami w brzmieniu: "jeżeli", "może okazać się", stanowią więc o konieczności interpretacji ustaleń planu, jak również wskazują wprost, że ustalenia planu miejscowego mogą, ale nie muszą realizować wymogi wynikające

z przepisów odrębnych, a tym samym stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz wymienionych powyżej przepisów ustawy Prawo budowlane.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. w sprawie sygn. akt 1630/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Z ustaleń uchwały zawartych w § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 27 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 28 pkt 3 lit. b tiret pierwsze i § 29 pkt 3 lit. b tiret pierwsze wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN(U), 17 MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynków.*

  Należy jednak zauważyć, że według definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy prawo budowlane przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

  Oznacza to, że gmina wprowadzając do uchwały ustalenie dotyczące dopuszczalności lokalizowania usług w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne jednorodzinne, miała obowiązek ustalić parametr dopuszczalnej powierzchni takiego lokalu zgodnie z legalną definicją zawartą w przytoczonym przepisie, a więc określić dopuszczalną powierzchnię takiego lokalu w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku. Określenie tego parametru w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku stanowi więc poważne naruszenie zasad sporządzania planu, gdyż dopuszcza regulację niezgodną z przepisami odrębnymi, naruszając tym samym art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadniało konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w tych przepisach tylko w zakresie sformułowania „stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku". Sąd nie podziela stanowiska Wojewody, iż określenie parametru stanowi niedozwoloną modyfikację obowiązującego przepisu prawa i tym samym wykroczenie poza kompetencje przyznane gminie, gdyż w tych ustaleniach uchwały nie zawarto definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a tylko ***inaczej określono wprowadzany parametr powierzchni lokalu użytkowego****. Jednak oceny, iż do naruszenia obowiązujących przepisów prawa doszło nie zmienia argumentacja gminy,*

iż inne określenie tego parametru miało racjonalne uzasadnienie, bowiem odniesienie do powierzchni użytkowej budynku pozwala precyzyjnie taką powierzchnię określić.

Niewątpliwie wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, ***przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne****.”*.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę fakt, że w przedmiotowym przypadku naruszenia dotyczą większości jednostek terenowych, a więc terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN2, MN3, MNU3, MNU4, MNU5, U1, U2, U3, U4, UC, KDD1, Wr2, Wr3, KDL2 i KDD2 objętych planem miejscowym, <u>koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości</u>. Wydając przedmiotowe rozstrzygniecie nadzorcze organ nadzoru brał pod uwagę fakt, że nie ma on możliwości redagowania uchwały, jak również nie ma uprawnień w zakresie władztwa planistycznego, by za organy gminy decydować o konkretnych ustaleniach planu. Rada Gminy Wiązowna na mocy przywołanych powyżej przepisów zobligowana jest przy tym do ich uwzględnienia.

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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. Kmieciak: 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 <u>istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść</u>**

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 izbom 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 Nr 127.LVII.2022 Rady Gminy Wiązowna z 29 listopada 2022 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pn. „Polna Bis – obszar planistyczny D”* , co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/