



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 12 stycznia 2023 r.

Poz. 419

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.357.2022.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 11 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LXV/498/22 Rady Gminy Izabelin z 13 grudnia 2022 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I”*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 11 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.357.2022.JF

Rada Gminy Izabelin

ul. 3 Maja 42

05 – 080 Izabelin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXV/498/22 Rady Gminy Izabelin z 13 grudnia 2022 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I”*”, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 1, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 8 pkt 11 lit. b uchwały zmienianej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 864/2, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin;
- § 1 ust. 2, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 13 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały zmienianej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin;
- § 1 ust. 2, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 13 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz d uchwały zmienianej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin;

- § 1 ust. 3, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 13 ust. 3 pkt 1 i pkt 3 uchwały zmienianej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 864/2, położonej w obrębie Truskaw w gminie Izabelin;
- § 1 ust. 3, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 13 ust. 3 pkt 4 lit. c oraz d uchwały zmienianej, w odniesieniu do działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 864/2, położonej w obrębie Truskaw w gminie Izabelin;
- § 1 ust. 4 pkt 4, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego ustalenia wprowadzonego do § 17 ust. 4 pkt 3 lit. e uchwały zmienianej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 864/2, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin.

Uzasadnienie

Na sesji 13 grudnia 2022 r. Rada Gminy Izabelin podjęła uchwałę Nr LXV/498/22 „w sprawie uchwalenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.

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.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury

mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

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

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

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że **zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy.** Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji

wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr XLIII/345/21 Rady Gminy Izabelin z 27 lipca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I” w brzmieniu: „Przystępuje się do sporządzenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I” przyjętej Uchwałą Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z dnia 20 marca 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 31 maja 2013 r. poz. 6073), zmienioną Uchwałą Nr XLI/375/18 Rady Gminy Izabelin z dnia 15 października 2018 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z dnia 09 stycznia 2019 r. poz. 357), zwanej dalej „planem miejscowym”. Następnie, jak wynika z treści § 2 ust. 1, 2 i 3 ww. uchwały przystąpieniowej zdecydowano, że: „1. **Zmiana planu miejscowego obejmuje tekst uchwały, o której mowa w § 1. 2. Zmianie planu miejscowego nie podlega rysunek planu, stanowiący Załącznik nr 1 i Załącznik nr 2 do uchwały, o której mowa w § 1. 3. Zmiana planu dotyczy terenów przeznaczonych pod „zabudowę jednorodzinną” MN, „zabudowę mieszkaniowo-usługową” MU, w zakresie ustalenia:**

- 1) formy zabudowy mieszkaniowej,
- 2) ograniczenia liczby budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych na działce budowlanej,
- 3) powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,
- 4) wysokości zabudowy,
- 5) liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji,
- 6) definicji powierzchni biologicznie czynnej,

7) sposobu realizacji przeznaczenia dopuszczalnego na terenach oznaczonych w planie symbolami od 1MN do 22MN.”.

Tym samym w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z 20 marca 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw -Helenówek, Etap I” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 31 maja 2013 r. poz. 6073, z późn. zm.), wskazując przy tym, jakie konkretnie ustalenia będą przedmiotem nowelizacji.

Następnie, uchwałą Nr LXV/496/22 z 13 grudnia 2022 r. Rada Gminy Izabelin dokonała **zawężenia przystąpienia** wprowadzając następujące zmiany, o których mowa w treści § 1 pkt 1, 2 i 3: „W uchwale Nr XLIII/345/21 Rady Gminy Izabelin z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I” wprowadza się następujące zmiany: 1) Skreśla się § 2 ust. 3 pkt 2, 2) W § 2 po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu: „4. **Zmiana planu nie obejmuje działek o nr ew. : 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 864/2, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw.**”; 3) Załącznik graficzny Nr 1 przedstawiający granice obszaru objętego projektem zmiany planu miejscowego zastępuje się Załącznikiem graficznym Nr 1 do niniejszej uchwały.”.

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr LXV/498/22 Rady Gminy Izabelin z 13 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I””, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała zmieniająca obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany planu. Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych w § 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 4 uchwały zmieniającej: „W uchwale Nr XXVI/208/13 Rady Gminy Izabelin z dnia 20 marca 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 6073, poz. 5108, z 2019 r. poz. 357), zmienionej Uchwałą Nr XLI/375/18 Rady Gminy Izabelin z dnia 15 października 2018 r. zmieniającą uchwałę Rady Gminy Izabelin w sprawie „Zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 357) oraz unieważnioną w części Rozstrzygnięciem Nadzorczym Wojewody Mazowieckiego Nr LEX-I.4131.46.2013.JF z dnia 26 kwietnia 2013 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r. poz. 5108), **wprowadza się następujące zmiany: 1. W § 8 pkt 11 otrzymuje brzmienie:**

„11) powierzchni biologicznie czynnej: a) w odniesieniu do terenów UT, MN(ZL), ZP - należy przez to rozumieć „teren biologicznie czynny”, o którym mowa w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, b) w odniesieniu do terenów MN, MU - należy przez to rozumieć niezabudowaną i nieutwardzoną część powierzchni działki budowlanej stanowiącą grunt rodzimy, umożliwiającą naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych oraz stanowiącą wodę powierzchniową; przy czym za powierzchnię biologicznie czynną nie uznaje się w szczególności: nawierzchni ziemnych dachów, stropodachów, piwnic, tarasów, nawierzchni dojazdów, dojść pieszych, miejsc do parkowania;”..

2. W § 13 ust. 1: 1) **pkt 1 otrzymuje brzmienie:** „1) Przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, realizowana na działce budowlanej wyłącznie w formie wolnostojącej oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;”;; 2) **pkt 2 otrzymuje brzmienie:** „2) Przeznaczenie dopuszczalne – usługi nieuciążliwe w formie lokali usługowych wbudowanych w budynki mieszkalne na zasadach określonych w przepisach prawa;”;; 3) **pkt 3 otrzymuje brzmienie:** „3) Zakazuje się lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej;”;; 4) w **pkt 4 lit. c otrzymuje brzmienie:** „c) wskaźnik powierzchni zabudowy - maksymalnie 30% powierzchni działki budowlanej;”;; 5) w pkt 4 lit. d otrzymuje brzmienie: „d) maksymalna wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych z dachem o kącie nachylenia połaci dachowych w przedziale od 20° do 45° – 9 metrów, - dla budynków mieszkalnych z dachem o kącie nachylenia połaci dachowych mniejszym niż 20° – 7 metrów, - dla budynków gospodarczych i garaży – 5 metrów, - dla wiat – 3 metry;”. 3. **W § 13 ust. 3:** 1) **pkt 1 otrzymuje brzmienie:** „1) Przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, realizowana na działce budowlanej wyłącznie w formie wolnostojącej, b) usługi z zakresu opieki zdrowotnej i społecznej;”;; 2) **pkt 3 otrzymuje brzmienie:** „3) Zakazuje się lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej;”;; 3) w **pkt 4 lit. c otrzymuje brzmienie:** „c) wskaźnik powierzchni zabudowy - maksymalnie 30% powierzchni działki budowlanej;”;; 4) w **pkt 4 lit. d otrzymuje brzmienie:** „d) maksymalna wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych i usługowych z dachem o kącie nachylenia połaci dachowych w przedziale od 20° do 45° – 9 metrów, - dla budynków mieszkalnych i usługowych z dachem o kącie nachylenia połaci dachowych mniejszym niż 20° – 7 metrów, - dla budynków gospodarczych i garaży – 5 metrów, - dla wiat – 3 metry;”. 4. **W § 17 ust. 4 w pkt 3:** (...) 4) **dodaje się lit. e w brzmieniu:** „dla zabudowy na terenach MN, MU: - 3 miejsca do parkowania na 1 lokal mieszkalny, - 1 miejsce do parkowania na każde 30m² powierzchni użytkowej usług, ale nie mniej

niż 3 miejsca do parkowania na 1 lokal usługowy, - miejsca do parkowania w formie terenowych miejsc do parkowania, garażu, wiaty garażowej, - liczba miejsc do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową nie mniejsza niż określona w obowiązujących w tym zakresie przepisach prawa..”.

Powyższe oznacza, iż mimo ustaleń **§ 1 pkt 2** uchwały Nr LXV/496/22 z 13 grudnia 2022 r., z których jednoznacznie wynika, że **Rada Gminy Izabelin zdecydowała o wyłączeniu z granic obszaru objętego przedmiotową zmianą planu miejscowego, działek położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin, oznaczonych numerami ewidencyjnymi:**

- 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, usytuowanych odpowiednio w granicach terenów oznaczonych symbolami: 21MN, 19MN i 17MN;
- 864/2, usytuowanej w granicach terenu oznaczonego symbolem 2MU,

to treść ustaleń przedmiotowej zmiany planu miejscowego, zawartych w:

- **§ 1 ust. 1**, które wprowadzają nowe brzmienie definicji *powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów MN, MNU* w § 8 pkt 11 lit. b uchwały zmienianej, **nie wyłącza jednocześnie ich zastosowania w odniesieniu do ww. działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 864/2, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin, które to działki są usytuowane odpowiednio w granicach terenów oznaczonych symbolami: 21MN, 19MN, 17MN i 2MU;**
- **§ 1 ust. 2**, które wprowadzają zmiany w zakresie: formy realizacji przeznaczenia podstawowego i sposobu realizacji przeznaczenia dopuszczalnego dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 16MN, 17MN, 18MN, 19MN, 20MN, 21MN, 22MN, a także określają *wskaźnik powierzchni zabudowy i maksymalną wysokość zabudowy* w § 13 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 lit. c oraz d uchwały zmienianej, **nie wyłącza jednocześnie ich zastosowania w odniesieniu do ww. działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin, które to działki są usytuowane odpowiednio w granicach terenów oznaczonych symbolami: 21MN, 19MN i 17MN;**

- **§ 1 ust. 3**, które wprowadzają zmiany w zakresie: formy realizacji przeznaczenia podstawowego dla terenów oznaczonych symbolami: 1MU i 2MU, a także określają *wskaźnik powierzchni zabudowy i maksymalną wysokość zabudowy* w § 13 ust. 3 pkt 1, pkt 3, pkt 4 lit. c oraz d uchwały zmienianej, **nie wyłącza jednocześnie ich zastosowania w odniesieniu do ww. działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 864/2, położonej w obrębie Truskaw w gminie Izabelin, która to działka jest usytuowana w granicach terenu 2MU;**
- **§ 1 ust. 4 pkt 4**, które wprowadzają zmiany w zakresie liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji *dla zabudowy na terenach MN, MU* w § 17 ust. 4 pkt 3 lit. e uchwały zmienianej, **nie wyłącza jednocześnie ich zastosowania w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 439/17, 440/2, 434/15, 434/16, 419/10, 419/12, 864/2, 872/1, 875/1, 884/3, 892/1, 897/1, 909/2, 913/3, 920/1, 1540, 1590, położonych w obrębie Truskaw w gminie Izabelin, które to działki są usytuowane odpowiednio w granicach terenów oznaczonych symbolami: 21MN, 19MN, 17MN i 2MU.**

Tym samym należy wyraźnie podkreślić, iż treść ustaleń zawartych w przywołanych powyżej § 1 ust. 1, ust. 2, ust. 3 i ust. 4 pkt 4 uchwały zmieniającej, wykracza poza granice obszaru objętego przedmiotową zmianą planu. Nie kwestionując bowiem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem i w granicach obszaru ustalonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z granicami obszaru ustalonymi w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych granic obszaru aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);

- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym obszarze (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie dotyczącym ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, 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, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość 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 organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXV/498/22 Rady Gminy Izabelin z 13 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany „Zmiany miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego wsi Truskaw i Truskaw – Helenówek, Etap I””, w części 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, 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/