



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 07 kwietnia 2023 r.

Poz. 4433

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.82.2023.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 6 kwietnia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LII/386/2023 Rady Gminy w Sobolewie z 3 marca 2023 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Sobolew w rejonie ul. Milanowskiej i Poprzecznej*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 06 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.82.2023.JF

Rada Gminy w Sobolewie

ul. Rynek 1

08 – 460 Sobolew

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 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/386/2023 Rady Gminy w Sobolewie z 3 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Sobolew w rejonie ul. Milanowskiej i Poprzecznej”, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MN-U.

Uzasadnienie

Na sesji 3 marca 2023 r. Rada Gminy w Sobolewie podjęła uchwałę Nr LII/386/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Sobolew w rejonie ul. Milanowskiej i Poprzecznej”.

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 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.

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 świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Sobolewie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej

stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Tymczasem, dokonując oceny prawnej przedmiotowego planu miejscowego, organ nadzoru stwierdza, iż w treści Rozdziału 2. pn. „**Ustalenia dla całego obszaru objętego planem**” zawartej w § 5 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 2. W zakresie sposobu kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów: (...) 2) **ustala się**, jeżeli ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów nie stanowią inaczej, wysokość: a) obiektów małej architektury do 3,5 m,”, zawarto ustalenia dotyczące gabarytów obiektów małej architektury, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p., zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy

o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, spowodowało, że o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”* Powyższe oznaczają, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu*

do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XLII/321/2022 Rady Gminy w Sobolewie **z 4 lipca 2022 r.** **Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy w Sobolewie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.**

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, iż ustalenia § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 tekstu planu miejscowego, w zakresie maksymalnej powierzchni zabudowy i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U położonego w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3095/13, 3095/7 i 3095/8 obręb 0015 Sobolew w gminie Sobolew, naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sobolew, przyjętego uchwałą Nr XLIII/330/2022 Rady Gminy w Sobolewie z 15 lipca 2022 r. „w sprawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Sobolew”, zwanego dalej „Studium”, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.” 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 o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). 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).

Tymczasem, analiza rysunku oraz tekstu Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Jak wynika bowiem z ustaleń tekstu Studium zawartych w rozdziale zatytułowanym „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów”, dla funkcji zabudowy jednorodzinnej z dopuszczeniem: zabudowy zagrodowej, usług, terenów zieleni urządzonej oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacji, parkingów (MN) określono, m.in. następujące Parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu (...)

- **minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 15% działki budowlanej, przy czym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 45%,**

- **maksymalna powierzchnia zabudowy – 60% działki budowlanej, przy czym dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – 30%.”, str. 162 – 163 tekstu Studium,**

podczas, gdy zgodnie z ustaleniami części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, w § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, określono:

*„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2MN-U ustala się: (...) 3. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: 1) **maksymalna powierzchnia zabudowy: 90 %** powierzchni działki budowlanej; 2) **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 5 %** powierzchni działki budowlanej;”.*

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż gdyby nawet uwzględnić, w tym przypadku ustalenia tekstu Studium, zawarte w rozdziale zatytułowanym „Ogólne zasady stosowania

zapisów studium i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, w brzmieniu: „(...) 12. **Dopuszcza się zmianę ustalonych w Studium parametrów i wskaźników urbanistycznych, nie więcej jednak niż o 20%**, za wyjątkiem parametrów i wskaźników określonych dla terenu EW, dla którego dopuszcza się zwiększenie wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy do 80% działki budowlanej oraz zmniejszenie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej do 10% działki budowlanej.”, str. 201 tekstu Studium, **to istniałaby ewentualnie możliwość określenia w przedmiotowym planie miejscowym, dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U:**

- **maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie 72%, zamiast 90%;**
- **minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 12%, zamiast 5%.**

Należy również podkreślić, że zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.), „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami”. Ponadto należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji **art. 21 ust. 1** ww. ustawy, **podstawę** planowania gospodarczego, **planowania przestrzennego**, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych **stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków**. W związku z tym, **przy określaniu istniejącego stanu zagospodarowania działek, należy brać pod uwagę dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.**

Skoro zatem z informacji z części opisowej bazy ewidencji gruntów i budynków oraz z informacji z kartoteki budynków wynika, iż **działka ewidencyjna z obrębu 0015 Sobolew w gminie Sobolew, położona w granicach terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, oznaczona numerem:**

- **3095/13**, o łącznej powierzchni 318 m² (0,0318ha), stanowi teren przemysłowy (Ba) o powierzchni zabudowy **149 m²**;
- **3095/7**, o łącznej powierzchni 1337 m² (0,1337ha), stanowi teren przemysłowy (Ba) o powierzchni zabudowy **442 m²**;
- **3095/8**, o łącznej powierzchni 1319 m² (0,1319ha), **stanowi w całości grunty orne (R-RVI)**,

to stwierdzić należy, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MN-U o łącznej powierzchni ok. 2974 m² znajdują się grunty zabudowane (Ba) o powierzchni 591 m² (149 m² + 442 m²). Powyższe oznacza, iż grunty faktycznie zabudowane, według stanu istniejącego, zajmują powierzchnię ok. 20% powierzchni terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, nie zaś 90%, a tym samym pozostała powierzchnia, jako niezabudowana i nieutwardzona, stanowi teren biologicznie czynny, zgodnie z obowiązującymi przepisami (*vide* § 3 ust. 2 uchwały).

Wbrew zatem wyjaśnieniom Wójta Gminy Sobolew zawartym w piśmie z 30 marca 2023 r., znak: IG.6721.1.2022.MG, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 marca 2023 r., znak: WNP-I.4131.82.2023.JF, z których wynika, iż: „(...) Ustalenia zawarte w § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 tekstu miejscowego planu, dla terenu 2MN-U zostały wprowadzone w oparciu o ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjętego Uchwałą Nr XLIII/330/2022 Rady Gminy w Sobolewie z dnia 15 listopada 2022 r., zawarte w Rozdziale XX. Ogólne zasady stosowania zapisów studium i wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: • **pkt. 23.** Według przedmiotowego zapisu studium określone w nim parametry i wskaźniki określa się w następujący sposób: „Dla terenów, których istniejące zagospodarowanie przekracza określone w Studium parametry i wskaźniki, ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego mogą ustalać je zgodnie ze stanem istniejącym pod warunkiem, iż pozostaną w zgodności do przepisów odrębnych oraz pozostałych ustaleń Studium, w szczególności ustaleń dotyczących celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego określonych w polityce przestrzennej”.

Powyższy zapis daje możliwość utrzymania parametrów i wskaźników wynikających ze stanu istniejącego obszaru oznaczonego symbolem 2MN-U w niniejszym planie. Ustalone dla tego terenu parametry i wskaźniki odpowiadają obecnie występującej tam zabudowie

• **pkt. 15.** Według przedmiotowego zapisu studium określone w nim parametry i wskaźniki określa się w następujący sposób: „W przypadku, gdy wskaźniki określone w obowiązujących planach miejscowych (w dniu uchwalenia Studium) są inne, niż wskazane w studium, dopuszcza się utrzymanie wskaźników na poziomie określonym w planie”. Powyższy zapis daje możliwość utrzymania parametrów i wskaźników wynikających z obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Sobolew – teren zabudowy zagrodowej z dopuszczeniem zabudowy jednorodzinnej i usług oraz tereny ujęcia wody, przyjętego uchwałą Nr V/40/99 Rady Gminy w Sobolewie z dnia 4 lutego 1999 r. (Dz. U. z 1999 r., Nr 57, poz. 2063) **Powyższy plan**

nie ustalał parametru powierzchni zabudowy, co dawało właścicielom dowolność w tym zakresie. W związku z powyższym ustalenia planu przyjętego uchwałą Nr LII/386/2023 Rady Gminy w Sobolewie z 3 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Sobolew w rejonie ul. Milanowskiej i Poprzecznej” nie mogły pogorszyć znacząco warunków wynikających z planu przyjętego uchwałą Nr V/40/99 Rady Gminy w Sobolewie z dnia 4 lutego 1999 r., szczególnie w kontekście istniejącego sposobu zagospodarowania.

Wydzielenie terenu 2MN-U było świadomym działaniem w planie, wynikającym właśnie ze stanu istniejącego i zapisów obowiązującego studium przytoczonych powyżej, w celu możliwości utrzymania wskaźnika powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej odpowiadającej stanowi istniejącemu. Powyższe stanowi zatem podstawę do stwierdzenia, iż ustalenia zawarte w § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 tekstu miejscowego planu, dla terenu 2MN-U nie naruszają ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XLIII/330/2022 Rady Gminy w Sobolewie.”, **należy wskazać, że obowiązkiem Rady Gminy w Sobolewie było określenie, dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U:**

- maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie **72%, nie zaś na poziomie 90%, jak określono w treści ustaleń § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały;**
- minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie **12%, nie zaś na poziomie 5%, jak określono w treści ustaleń § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały.**

Należy bowiem raz jeszcze wyraźnie podkreślić, że **skoro stosownie do dyspozycji art. 21 ust. 1 Prawo geodezyjne i kartograficzne podstawę planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, to w tym przypadku dokonując analizy zagospodarowania działek ewidencyjnych oznaczonych numerami 3095/13, 3095/7 i 3095/8 w obrębie 0015 Sobolew w gminie Sobolew, położonych w ramach jednostki terenowej 2MN-U, organ nadzoru stwierdził brak możliwości określenia w przedmiotowym planie, dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, odpowiednio:**

- maksymalnej powierzchni zabudowy na poziomie określonym w § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na poziomie określonym w § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Tym samym, wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Sobolew zawartym w ww. piśmie z 30 marca 2023 r., znak: IG.6721.1.2022.MG, w przedmiotowym planie miejscowym należało uwzględnić

wskaźnik zagospodarowania terenu wynikający z ustaleń obowiązującego Studium, odpowiednio na poziomie: nie wyższym niż 72% maksymalnej powierzchni zabudowy i nie niższym niż 12% minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.

Należy zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia tegoż planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w Studium.

Na powyższe wskazuje również dyspozycja art. 35 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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.*”.

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze fakt, 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.**

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. Skoro zatem odpowiedzialnymi za sporządzenie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio w tym przypadku Wójt i Rada Gminy Sobolew, to tym samym przyjęcie wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, o których mowa w **§ 12 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały**, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż **ustalenie w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej jest obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego**, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w kontekście ww. wskaźnika naruszającego ustalenia

Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2MN-U, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Jak wynika bowiem z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie *zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym:*

- maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- maksymalnej wysokości zabudowy;
- linii zabudowy i gabarytów obiektów;
- minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Również zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), „*Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,*”.

Podsumowując należy stwierdzić, iż mimo faktu, że w tym przypadku wielkość powierzchni zabudowy nie jest wskaźnikiem obligatoryjnym, to **zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez wskaźnika określającego minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dla terenu oznaczonego symbolem 2MN-U, co oznacza, że w tej sytuacji istnieje konieczność dokonania w pierwszej kolejności zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń Studium.**

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i jest kwalifikowane jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 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;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

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 w tym przypadku 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 nieściśłość 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 sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/386/2023 Rady Gminy w Sobolewie z 3 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Sobolew w rejonie ul. Milanowskiej i Poprzecznej”, 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym