



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2025 r.

Poz. 3510

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.52.2025

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 kwietnia 2025 r.

dotyczy uchwały Nr XIII/81/2025 Rady Gminy Strzegowo z 25 lutego 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Drogiszka, gmina Strzegowo*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 03 kwietnia 2025 r.

WP-I.4131.52.2025

Rada Gminy Strzegowo**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/81/2025 Rady Gminy Strzegowo z 25 lutego 2025 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Drogiszka, gmina Strzegowo*, w zakresie ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN.

Uzasadnienie

Na sesji 25 lutego 2025 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr XIII/81/2025 w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Drogiszka, gmina Strzegowo*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 4 marca 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Strzegowo z 3 marca 2025 r. Nr 6722.1.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo przyjętego uchwałą XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z 28 listopada 2012 r., zmienionego uchwałą Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r., zwanego dalej „*Studium*”, z uwagi na naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., poprzez określenie **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, z naruszeniem ustaleń ww. Studium.**

W ramach postępowania wyjaśniającego, pismem z 12 marca 2025 r. znak: WP-I.4130.143.2025, organ nadzoru zwrócił się z wnioskiem do Wójta Gminy Strzegowo o udzielenie stosownych wyjaśnień dotyczących powyższych kwestii.

Stwierdzone przez organ nadzoru naruszeń ustaleń sprzeczności ustaleń obowiązującego Studium oraz analiza wyjaśnień Wójta Gminy Strzegowo przekazanych pismem z 14 marca 2025 r., Nr 6722.1.2024, skutkowały wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Strzegowo zawiadomienia z 26 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.52.2025.

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.

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 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.

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.

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. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również **określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**, co wynika wprost z, 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), w oparciu o które sporządzono pierwotne Studium. 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że **każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium**.

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 wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym innych 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w Studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w Studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium zawartymi w Części II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r., pkt 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, **w zakresie kształtowania zagospodarowania terenów przewidzianych do zainwestowania zgodnie ze wskazanym przeznaczeniem terenów**, Studium określa zasady, w tym zawarte w tiret czwarte dotyczące standardów kształtowania zabudowy, określając dla poszczególnych rodzajów zabudowy: minimalną powierzchnię działki, maksymalną wysokość zabudowy, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny wskaźnik zabudowy, przedstawione w zestawieniu tabelarycznym na str. 51.

Rodzaj zabudowy	Minimalna powierzchnia działki (m ²)	Maksymalna wysokość zabudowy	Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej	Maksymalny wskaźnik zabudowy
Mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca	800	2 kondygnacje (12m)	60%	20%
Mieszkaniowa jednorodzinna bliźniacza	500	2 kondygnacje (12m)	40%	50%
Zabudowa wielorodzinna	1000	4 kondygnacje (12m)	30%	70%
Zabudowa usługowa	800	12m	20%	80%
Letniskowa	1500	2 kondygnacje (9m)	70%	20%
Mieszkaniowo-usługowa	1500	12m	30%	60%
Turystyczno-rekreacyjna	1500	12m	40%	40%
Produkcyjno- usługowa-	1500	12m	20%	80%

Jednocześnie w pkt 2 tiret piąte ustalono, iż „– dopuszcza się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego **odstępstwo** od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie **do 20%**;”.

Analiza tekstu i rysunku kierunków Studium oraz przedmiotowego planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu **dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą, oznaczonych na**

rysunku planu symbolami: 1MN, 2MN i 3MN, położonych w granicach obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, opisanego w jego legendzie jako: *Tereny istniejącej zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej*, naruszają ustalenia Studium, w zakresie określenia maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, nawet przy uwzględnieniu dopuszczonych w Studium odstępstw od określonych wartości w nim wskaźników.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 13 pkt 1 lit. a, pkt 6 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN i 3MN ustala się: 1) lokalizację: a) wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, (...) 6) **maksymalny udział powierzchni zabudowy – 35%**; 7) **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 40%**”, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej **obowiązuje**:

- maksymalny wskaźnik zabudowy określony w Studium na poziomie **20%**, a przy uwzględnieniu dopuszczonego odstępstwa – na poziomie maksymalnie 24%;
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony w Studium na poziomie **60%**, a przy uwzględnieniu dopuszczonego odstępstwa – na poziomie minimum 48%.

Tym samym, biorąc pod uwagę dopuszczone odstępstwo:

- maksymalny wskaźnik zabudowy nie może przekraczać **24%**;
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej nie może być mniejszy niż **48%**.

Takie też dopuszczone wartości tych wskaźników winny zostać przyjęte w niniejszym planie miejscowym dla ww. terenów. Tymczasem w ustaleniach planu:

- maksymalny wskaźnik zabudowy **przekracza o 11%** wartość dopuszczonego odstępstwa;
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej **jest mniejszy o 8%** od wartości dopuszczonego odstępstwa.

Mając na uwadze ustalenia Studium dotyczące wskaźników zagospodarowania terenów, jak również dopuszczone od nich odstępstwa, określonych dla przyszłego zainwestowania w planach miejscowych, w tym maksymalnego wskaźnika zabudowy oraz minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, to przyjęcie w przedmiotowym planie miejscowym, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów: 1MN, 2MN i 3MN, o wartości znacznie odbiegających niż określona w Studium, wskazuje na sprzeczność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu

miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały dla powyższych terenów.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Strzegowo.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy Strzegowo jest zmiana ustaleń Studium dotyczących wskaźników zagospodarowania dla poszczególnych rodzajów zabudowy, to uchwalenie planu miejscowego winno zostać poprzedzone zmianą obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

Jednocześnie należy zauważyć, iż w Studium brak ustaleń, które dopuszczałyby przyjęcie w planie miejscowym, wskaźników zagospodarowania terenów innych, niż określone w Studium, odnoszących się istniejącej zabudowy. Z ustaleń zawartych na str. 51 tekstu Studium, Część II pkt 2 tiret drugie wynika jedynie, iż *„uzupełnienie zabudowy może następować pod warunkiem zachowania istniejącej linii zabudowy, charakteru i gabarytów sąsiedniej zabudowy, z uwzględnieniem występowania obiektów chronionych i dostosowanych do skali tradycyjnego budownictwa,”*, tj. zapisy te odnoszą się do tych elementów ustaleń planu miejscowego, które nie dotyczą wskaźników zagospodarowania terenów. Powyższe oznacza, że nie jest możliwe przyjęcie wskaźników: maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej wynikającej z istniejącego zagospodarowania terenów znajdujących się w granicach obszarów wyznaczonych w Studium pod zabudowę.

Natomiast określenie w planie miejscowym wskaźników zagospodarowania terenów innych, niż ustalone w Studium, dopuszczone zostało wyłącznie dla terenów, które są objęte obowiązującymi planami miejscowymi, zgodnie z zapisami zawartymi na str. 51 tekstu Studium, w brzmieniu: *„W granicach objętych planami zagospodarowania zasady zagospodarowania określają ustalenia zawarte w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.”*

Tymczasem z Systemu Informacji Przestrzennej Gminy Strzegowo, dostępnego pod adresem <https://sip.gison.pl/strzegowo> wynika, że cały obszar będący przedmiotem niniejszej uchwały, nie jest objęty żadnym obowiązującym planem miejscowym uchwalonym w granicach gminy Strzegowo, który umożliwiłby przyjęcie dla terenów: 1MN, 2MN i 3MN, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, o wartościach

odbiegających od ustalonych w Studium dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, przedstawionych w zestawieniu tabelarycznym na str. 51 tekstu Studium.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała, we wskazanym zakresie, wprost narusza ustalenia obowiązującego Studium.

W wyroku z 16 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie sygn. akt II SA/Wr 387/23 stwierdził, iż: „Zdaniem sądu postulowana w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. reguła, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację zbieżności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

W ocenie sądu zarzut sprzeczności planu miejscowego z zapisami studium w zakresie objętym skargą jest zasadny. Przypomnieć bowiem także należy, że z kolei art. 15 ust. 1 ustawy stanowi, iż 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. Z kolei przepis art. 20 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...). Jak podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby treść ta uwzględniała i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. II OSK 359/07, 1 lipca 2010 r. II OSK 904/10). W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Przytoczyć tu dla przykładu można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, w którym wskazano, iż 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 sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.”.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 45/15, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego ustaleń dotyczących określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, niezgodnych ze studium uzasadnił, że: „(...) określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami Studium, kwalifikować należy, jako naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4) oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (...) W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego "1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 u.p.z.p. 2. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. 3. Nie kwestionując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, trzeba wskazać, iż wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mieścić się musi w granicach zakreślonych przez ustawy i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami zakreślonymi w obowiązującym studium" (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, LEX nr 1351346).”.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z 9 grudnia 2013 r.;

– sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z 14 kwietnia 2015 r.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Strzegowo przedstawionego w piśmie z 14 marca 2025 r., Nr 6722.1.2024, stanowiącym odpowiedź na wniosek Wojewody Mazowieckiego z 12 marca 2025 r. znak: WP-I.4130.143.2025, w sprawie udzielenia wyjaśnień dotyczących kwestii naruszenia ustaleń Studium, w zakresie określonych w uchwale wartości wskaźników: minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, w którym stwierdzono, iż: *„W rozumieniu organu sporządzającego projekt planu oraz organu uchwalającego zapisy studium, dopuszczające odstępstwo od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie do 20%, oznaczają możliwość określenia w mpzp minimalnego wskaźnika zabudowy na 40% (60% - 20% = 40%) oraz maksymalnego wskaźnika zabudowy na 40% (20% + 20% = 40%).”*

W ocenie organu nadzoru sposób wyliczenia wartości tych wskaźników nie spełnia dopuszczonego w Studium odstępstwa do 20%, które umożliwia proporcjonalnie zmniejszoną procentowo liczbę określającą wartość minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz proporcjonalnie zwiększoną wartość maksymalnego wskaźnika zabudowy.

Zgodnie z zasadami obliczania procentów od liczb:

- 20% z 60% wynosi 12%, co stanowi, że po dopuszczonym zmniejszeniu maksymalnie o 20%, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej winien wynosić **48%** ($60\% - 12\% = 48\%$), nie zaś jak ustalono w uchwale 40%;
- 20% z 20% wynosi 4%, co stanowi, że po dopuszczonym zwiększeniu maksymalnie o 20%, maksymalny udział powierzchni zabudowy winien wynosić **24%** ($20\% + 4\% = 24\%$), nie zaś jak ustalono w uchwale 35%.

Natomiast przedstawiony przez Wójta Gminy Strzegowo oraz Radę Gminy Strzegowo sposób wyliczenia powyższych wskaźników, w związku z dopuszczonym odstępstwem, za pomocą odejmowania wartości maksymalnego odstępstwa (20%) od ustalonej w studium wartości minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (60%), tj. ($60\% - 20\% = 40\%$), prowadzi do błędnego i niezgodnego z zasadami obliczania procentów od liczb, przyjęcia w uchwale tego wskaźnika na poziomie 40%, tj. na poziomie zaniżonym o 8% w stosunku do dopuszczonej w Studium zmiany tego wskaźnika. Analogicznie, sposób wyliczenia dopuszczonego odstępstwa za pomocą dodania jego maksymalnej wartości (20%) do ustalonej w studium wartości maksymalnego wskaźnika zabudowy (20%), tj. ($20\% + 20\% = 40\%$), również prowadzi do błędnego i niezgodnego z zasadami obliczania procentów od liczb, przyjęcia w uchwale tego wskaźnika na poziomie 35%, tj. na poziomie zawyżonym o 11% w stosunku do dopuszczonej w Studium zmiany tego wskaźnika.

Organ nadzoru wskazuje, że stanowisko w zakresie sposobu zastosowania odstępstw od parametrów i wskaźników urbanistycznych, było już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w ramach wyroków:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 983/19, w którym Sąd orzekł, iż: „*W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do następujących terenów: (...) - 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 9U, 11U, 12U, 13U, 14U, 15U oraz 1KS, które w studium znajdują się w Strefie A i dla której również w studium ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących - 35%, to za naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 18 ust. 2 pkt 7 lit. b planu miejscowego, dla terenów 11U i 13U, ustalające minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej na poziomie 20 %, w § 19 ust. 2 pkt 7 lit. a oraz b planu miejscowego dla terenów 4U, 6U, 9U, 12U, 14U i 15U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej został odpowiednio na poziomie 10 % i 20%, w § 20 ust. 2 pkt 7 lit. a planu miejscowego dla terenów 5U i 7U, w ramach których minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %; w § 21 ust. 2 pkt 7 planu miejscowego dla terenu 3U, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %, w § 26 ust. 2 pkt 1 planu miejscowego dla 1KS, w ramach którego minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej określony został na poziomie 10 %. **W odniesieniu do tych terenów nawet przy uwzględnieniu 20% odstępstwa od ustalonej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten winien wynosić bowiem co najmniej 28%.**”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 czerwca 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 740/19 z 7 czerwca 2019 r., w którym Sąd orzekł, iż: „*Odnosząc powyższe ustalenia do zarzutów skargi dotyczących terenu 1U Planu Miejsowego należy przypomnieć, że Plan Miejsowy dla tego terenu przewiduje następujący minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej: 20 % (§ 16 pkt 2 lit.b Uchwały). W Studium obszar odpowiadających terenowi 1U Planu Miejsowego położony jest w strefie C (gdzie jako główne kierunki rozwoju wskazuje się aktywizację nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną) na obszarze MW (obszary o dominującej funkcji mieszkaniowej wielorodzinnej z uzupełniającą funkcją m. in. zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej). Na stronie 19 Studium, w punkcie 4.2. odnoszącym się do obszaru MW wskazano, że minimalny*

udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%. *Lege non distinguente*, parametr ten należy odnieść do wszystkich funkcji przewidzianych na obszarze MW. Potwierdzają to również zasady ogólne zawarte na s. 13 Studium, gdzie stwierdza się, że wskaźniki kształtujące zabudowę dla funkcji uzupełniających w danych obszarach należy przyjmować jak dla odpowiadających funkcji dominujących w danej strefie (w strefie MW funkcją dominująca jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna). Należy dodać, że zgodnie z ustaleniem ogólnym Studium (s. 13), w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się w szczególności: modyfikację (w granicach 20%) parametrów i wskaźników podanych w Studium. W odniesieniu do wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej obowiązującego na obszarze MW (35 %), w planie miejscowym nie było możliwe przyjęcie wartości niższej niż 28 %. Ustalenie zatem tego wskaźnika w zaskarżonej uchwale w odniesieniu do terenu 1U minimalnego poziomu powierzchni biologicznie czynnej na 20 % naruszało w sposób istotny postanowienia Studium. Oceny tej nie może zmienić odwołanie się przez Radę do przewidzianej w Studium możliwości uszczegółowienia wskaźników kształtujących zabudowę na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb miejscowych planów zagospodarowania. Otóż nawet przejmując, wbrew twierdzeniom Wojewody, że wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej może być w świetle postanowień Studium zaliczony do wskaźników kształtowania zabudowy (skoro na s. 19 Studium w punkcie 4.2. minimalny udział powierzchni zabudowy został wskazany w tabeli zatytułowanej "zasady kształtowania zabudowy"), to postanowienie Studium o możliwości uszczegółowienia wskaźników zabudowy w planie miejscowym nie może być interpretowane jako pozostawienie Radzie pełnej dowolności w tej materii. Otóż na tej samej s. 13 Studium przewidziano równocześnie, że parametry i wskaźniki podane w Studium mogą być modyfikowane w granicach 20 %. Wykładnia proponowana przez Radę nie tylko, że nie ma oparcia w brzmieniu Studium, ale prowadziaby do tego, że przewidziany na s. 19 Studium wymóg zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej na obszarze MW (tj. 35 % z możliwością obniżenia o 20 % w świetle postanowień zawartych na s. 13 Studium) pozbawiony byłby jakiegokolwiek praktycznego znaczenia. Takie podejście Rady jest sprzeczne z powszechnie przyjętą zasadą wykładni prawa, że niedopuszczalna jest interpretacja, która prowadziłaby do uznania danego przepisu za zbędny (zakaz wykładni *per non est*; por. np. wyrok NSA z 18 listopada 2016 r., II FSK 2846/14 oraz wyrok NSA z 10 grudnia 2015 r., I OSK 2356/15 – CBOSA; J. Wróblewski: Rozumienie prawa i jego wykładnia, Wrocław 1990, s. 79-80). Dodać w końcu trzeba, że wskaźnik dotyczący obowiązku zachowania minimalnej powierzchni biologicznie czynnej ma na celu przede wszystkim ochronę środowiska. W świetle tego, że ochrona środowiska jest jedną z podstawowych wartości konstytucyjnych (art. 5, art. 31

- ust. 3, art. 74 ust. 2 oraz art. 84 Konstytucji RP) i unijnych (art. 191 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), postanowienia Studium dotyczące obowiązku zachowania minimalnego poziomu powierzchni biologicznie czynnej winny być przestrzegane podczas procedury uchwalania planu miejscowego w sposób rygorystyczny, a sytuacje wątpliwe winny być rozstrzygane na rzecz rozwiązań wzmacniających, a nie osłabiających ochronę środowiska. Trafnie przy tym Wojewoda ograniczył zakres zaskarżenia do lokalizacji budynków wolnostojących, skoro tego rodzaju zabudowy dotyczy parametr minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla obszaru MW (s. 19 Studium).”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 marca 2023 r. w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2713/22, w którym Sąd orzekł, iż: *„Wreszcie za całkowicie nieuzasadnione i bez wątpienia prowadzące do wypaczenia celów, jakie przyjęto w Studium (zachowanie ład przestrzennego i ochrony przyrody) należy uznać takie rozumienie zapisów Studium, które polega na możliwości odjęcia 10 punktów procentowych od wartości przyjętych we wskaźnikach zagospodarowania obszarów objętych Studium. Innymi słowy, Sąd nie podziela takiej interpretacji dokonanej w skardze, wedle której, skoro w przywołanej części Studium mowa jest o „możliwości weryfikacji podanych w Studium parametrów i wskaźników i ich zmianie jednak nie więcej niż o 10% podanych w niniejszym Studium wartości”, to dla obszarów, dla których przewidziano np. 40% minimalnej PBC, dopuszczalne było w Planie określenie tej wartości na 30% PBC (40% - 10% = 30%). W ocenie Sądu, wskazanie w Studium, że podane w nim wskaźniki i parametry mogą być w miejscowych planach zmienione o „nie więcej niż 10%” należy odnosić do powierzchni całkowitej danego terenu budowlanego, gdyż do tego odnoszą się wskazane uwarunkowania urbanistyczne. Tak też, w przypadku gdy dla obszarów określonych w Studium symbolem MUI ustalono w Studium minimalną wartość PBC odpowiednio na poziomach: 40% i 30%, to dla jednostek planistycznych wyodrębnionych w Planie miejscowym a znajdujących się na tym obszarze, odpowiednio wartości te mogły zostać obniżone nie więcej niż do: 36% i 27% minimalnej PBC (40% - 10% = 36%). Oznacza to, że np. dla terenu oznaczonego w Planie miejscowym symbolem IUK minimalna wartość powierzchni biologicznie czynnej może wynosić 36%, podczas gdy według prawidłowo zakwestionowanego przez organ nadzoru § 22 pkt 2 lit. g Uchwały została ona określona jedynie na 20%. W przypadku zaś treści § 25 pkt 2 lit. g Planu miejscowego, maksymalna wysokość zabudowy została niezgodnie z ustaleniami Studium dla terenu MEI ustalona na 12 m, podczas gdy powinna wynosić maksymalnie 11 m, przy uwzględnieniu 10% tolerancji, o której mowa w Studium.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2023 r., sygn. akt VII SA/Wa 986/23, w którym Sąd orzekł, iż: *„Podkreślić należy, że w zakresie parametrów*

i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych. Teren oznaczony symbolem 10MN/U objęty przedmiotową zmianą planu znajduje się w strefie 3, dla której w Studium określono m.in. minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla mieszkalnictwa jednorodzinnego na poziomie 50% (vide str. 19 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego), podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej uchwały zmieniającej, zawartymi w jej § 1 pkt 1, nadającym nowe brzmienie § 18 pkt 2 lit. d uchwały zmienianej, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla m.in. terenu 10MN/U, został ustalony na poziomie 40%. Rada Miasta Sulejówek ustaliła w Studium, że; „ minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej może być zmniejszony o 10%. (...) w stosunku do tych ustalonych dla mieszkalnictwa Jednorodzinnego. (...)”, jednakże określenie to powinno nastąpić w oparciu o ww. wskaźniki ustalone w Studium. W konsekwencji dopuszczenie zmniejszenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej o 10%, dałoby wynik 45%, a nie jak ustalono w kwestionowanej uchwale 40%. ”.

Biorąc powyższe pod uwagę, nie można uznać, że w rozumieniu organów gminy, określone w uchwale wartości wskazanych wskaźników zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, nie naruszają ustaleń Studium.

Jednocześnie organ nadzoru zwraca uwagę, że w piśmie, wyliczenia dotyczące wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej błędnie przypisano wyliczeniom dotyczącym wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, co wynika z treści pisma w brzmieniu: „ (...) zapisy studium, dopuszczające odstępstwo od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie do 20%, oznaczają możliwość określenia w mpzp **minimalnego wskaźnika zabudowy na 40% (60% - 20% = 40%)** (...) ”.

Ponadto, jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w Studium brak ustaleń, które dopuszczałyby przyjęcie w planie miejscowym, wskaźników zagospodarowania terenów jak dla istniejącej zabudowy. Organ nadzoru ponownie wskazuje, że istniejąca linia zabudowy oraz charakter i gabaryty sąsiedniej zabudowy, nie stanowią ustaleń dotyczących wskaźników zagospodarowania terenów odnoszących się do istniejącej zabudowy, lecz określają wyłącznie warunki uzupełnienia istniejącej zabudowy dotyczące zachowania lokalizowania, charakteru i gabarytów, stosownie do ustaleń zawartych w tekście Studium, Część II, pkt 2 tiret drugie, str. 51).

Należy również zauważyć, że wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Strzegowo, że nie można przyjąć, że teren oznaczony na rysunku planu symbolem 1MN stanowi teren istniejącej zabudowy, bowiem z rysunku planu, na którym oznaczono istniejącą zabudowę, jak też z danych z ewidencji gruntów oraz zawartych w Systemie Informacji Przestrzennej Gminy Strzegowo wynika, że na tym terenie, obejmującym użytki gruntowe klasy B, nie ma istniejącej zabudowy. Oznacza to, że wyjaśnienia gminy są rozbieżne z istniejącym stanem zagospodarowania terenu 1MN.

Organ nadzoru wskazuje, że nie posiada uprawnień do wprowadzania jakichkolwiek ustaleń normatywnych do treści uchwały, lecz posiada tylko i wyłącznie uprawnienia co do stwierdzenia nieważności, w tym zakresowego stwierdzenia nieważności.

Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy należy do obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez określenia tych wskaźników zagospodarowania terenu. co tym bardziej wskazuje na konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego części tekstowej i graficznej uchwały dla powyższych terenów.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/81/2025 Rady Gminy Strzegowo z 25 lutego 2025 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Drogiszka, gmina Strzegowo, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/