



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2021 r.

Poz. 3172

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.58.2021.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 9 kwietnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XL/220/2021 Rady Gminy Sońsk z 8 marca 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Sońsk obejmującej wieś Bienki - Śmietanki”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.58.2021.MW1

Warszawa, 09 kwietnia 2021 r.

**Rada Gminy Sońsk
ul. Ciechanowska 20
06 – 430 Sońsk****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XL/220/2021 Rady Gminy Sońsk z 8 marca 2021 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Sońsk obejmującej wieś Bieńki - Śmietanki”, w ramach ustaleń:

- § 17 pkt 5 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) powierzchni działki (...)”;
- § 18 pkt 5 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) powierzchni działki (...)”;
- § 19 pkt 5 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) powierzchni działki (...)”;
- § 20 pkt 5 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) powierzchni działki (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01MN, 02MN, 03MN, 02MNU, 01PU, 01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 17RM i 18RM.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 8 marca 2020 r. Rada Gminy Sońsk podjęła uchwałę Nr XL/220/2021 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Sońsk obejmującej wieś Bieńki – Śmietanki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa

miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m. in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r.

w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż **doszło do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 01MN, 02MN, 03MN, 01MNU, 02MNU, 01PU, 02PU, 03PU, 01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 01R, 02R, 03R, 04R, 05R, 06R, 07R, 08R i 09R, wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy w odniesieniu do „powierzchni działki”.**

Jak wynika z ustaleń części tekstowej zawartych w:

- § 16 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 01MN, 02MN, 03MN ustala się: (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (...) b) powierzchnia zabudowy – max. 0,35 **powierzchni działki** (...)”;
- § 17 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 01MNU, 02MNU ustala się: (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego: (...) b) powierzchnia zabudowy – max. 0,4 **powierzchni działki** (...)”;
- § 18 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 01PU, 02PU, 03PU ustala się: (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego: (...) b) powierzchnia zabudowy – max. 0,70 **powierzchni działki** (...)”;
- § 19 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM ustala się: (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (...) b) powierzchnia zabudowy – max. 0,45 **powierzchni działki** (...)”;
- § 20 pkt 5 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 01R, 02R, 03R, 04R, 05R, 06R, 07R, 08R, 09R ustala się: (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (...) b) powierzchnia zabudowy – max. 0,015 **powierzchni działki** (...)”;

ustalono wskaźnik powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki, podczas, gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki.

Ponadto zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 3 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Przedmiotem planu są ustalenia dotyczące: (...) 5) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;”, wskazano, iż plan ustala wskaźniki zagospodarowania terenu zgodnie z brzmieniem obowiązujących przepisów, tj. w odniesieniu do działki budowlanej, jednocześnie ustalając w: § 16 pkt 5 lit. b, § 17 pkt 5 lit. b, § 18 pkt 5 lit. b, § 19 pkt 5 lit. b i § 20 pkt 5 lit. b uchwały, maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki.

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

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania

zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Należy bowiem wskazać, iż **art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a** ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie:** „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem Rada Gminy Sońsk nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Sońsk, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **14 września 2018 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Gminy Sońsk nie może „wybierać”

sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając plan Rada Gminy Sońsk w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. do czego nie miała prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej części uchwały, jako w istotny sposób naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dopuszczającego określenie powierzchni zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: „Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: „Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a **pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p.** W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I

instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. **Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.** Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie *a contrario* wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy

*bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylecia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.***”.

W tej sytuacji Rada Gminy Sońsk, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy, winna odnosić je do powierzchni działki budowlanej.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzielną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekoć 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;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi*

ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych].

Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń części tekstowej, w odniesieniu do sformułowania wskazanego w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z uwagi na konieczność doprowadzenia zapisów do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona również ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Sońsk, przyjętego uchwałą Nr XLIV/330/2018 Rady Gminy Sońsk z 31 stycznia 2018 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że

każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w 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.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do terenów elementarnych oznaczonych symbolami: **01MN, 02MN, 03MN, 02MNU, 01PU, 01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 17RM i 18RM, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1:10 000, stanowiącą Kierunki zagospodarowania przestrzennego (załącznik nr 2b do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r.) tereny elementarne oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- **01MN**, w Studium znajdują się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny zabudowy zagrodowej** określonym symbolem **MR**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia jest zabudowa zagrodowa, zaś funkcją dopuszczalną jest m.in. zabudowa usługowa związana z rolnictwem oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, dla którego określono m.in. następujące standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r., str. 148):
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – **60%** działki budowlanej, tymczasem z ustaleń § 16 pkt 5 lit. a uchwały wynika, że:
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie **50%**;
- **02MN i 03MN**, w Studium znajdują się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny rolnicze** określonym symbolem **R**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia są użytki rolne, w tym grunty orne, łąki, pastwiska, sady, zadrzewienia, zaś funkcją dopuszczalną są m.in. tereny zabudowy zagrodowej oraz innych budynków i urządzeń wchodzących w skład gospodarstw rolnych i służących wyłącznie produkcji rolniczej, przetwórstwu rolno-spożywczemu bądź agroturystyce, zgodnie z przepisami odrębnymi i na zasadach określonych w planie miejscowym, dla którego określono m.in. następujące standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r., str. 153):
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – **60%** działki budowlanej, tymczasem z ustaleń § 16 pkt 5 lit. a uchwały wynika, że:

- minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 50%;
- **02MNU**, w Studium znajduje się częściowo w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny lasów** oraz częściowo w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny rolnicze** określonym symbolem **R**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia są użytki rolne, w tym grunty orne, łąki, pastwiska, sady, zadrzewienia, zaś funkcją dopuszczalną są m.in. tereny zabudowy zagrodowej oraz innych budynków i urządzeń wchodzących w skład gospodarstw rolnych i służących wyłącznie produkcji rolniczej, przetwórstwu rolno-spożywczemu bądź agroturystyce, zgodnie z przepisami odrębnymi i na zasadach określonych w planie miejscowym, dla którego określono m.in. następujące standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r., str. 153):
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – **60%** działki budowlanej, tymczasem z ustaleń § 17 pkt 5 lit. a uchwały wynika, że:
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 50%;
- **01PU**, w Studium znajdują się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny zabudowy zagrodowej** określonym symbolem **MR**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia jest zabudowa zagrodowa, zaś funkcją dopuszczalną jest m.in. zabudowa usługowa związana z rolnictwem oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, dla którego określono m.in. następujące standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r., str. 148):
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – **60%** działki budowlanej, tymczasem z ustaleń § 18 pkt 5 lit. a uchwały wynika, że:
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 20%;
- **01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 17RM i 18RM**, w Studium znajdują się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny zabudowy zagrodowej** określonym symbolem **MR**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia jest zabudowa zagrodowa, zaś funkcją dopuszczalną jest m.in. zabudowa usługowa związana z rolnictwem i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny rolnicze** określonym symbolem **R**, których podstawowym kierunkiem przeznaczenia są użytki rolne, w tym grunty orne, łąki, pastwiska, sady, zadrzewienia, zaś funkcją dopuszczalną są m.in. tereny zabudowy zagrodowej oraz innych budynków i urządzeń wchodzących w skład gospodarstw rolnych i służących wyłącznie produkcji rolniczej, przetwórstwu rolno-spożywczemu bądź agroturystyce, zgodnie z przepisami odrębnymi i na zasadach określonych w planie miejscowym, dla których określono m.in. następujące standardy kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIV/330/2018 z 31 stycznia 2018 r., str. 148 i 153):
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna – **60%** działki budowlanej, tymczasem z ustaleń § 19 pkt 5 lit. a uchwały wynika, że:
 - minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie 35%.

Wójt Gminy Sońsk w piśmie z 2 kwietnia 2021 r., będącym odpowiedzią na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 31 marca 2020 r., znak: WNP-I.4131.58.2021.MW1, stwierdził, iż: „(...) *W zakresie ustalonego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów elementarnych od 01RM do 18RM wyjaśniam, iż na etapie projektowym przeprowadzono analizy wskaźników powierzchni zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenów oznaczonych w SUIKZP symbolem MR – tereny zabudowy zagrodowej. Analizy wykazały, iż niemożliwe jest zachowanie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 60 %. (...) W obrębie siedlisk, terenów zabudowy zagrodowej przewidzianych w SUIKZP nie sposób było utrzymać min. 60 % powierzchni biologicznie*

czynnej, podczas gdy niejednokrotnie ponad 50 % konturów RM jest już obecnie zabudowanych, zagospodarowanych lub przekształconych w związku z prowadzeniem gospodarstwa rolniczego. (...) Biorąc pod uwagę specyfikę zabudowy zagrodowej oraz jej ścisłe powiązanie i zorganizowanie w ramach podwórza, w świetle głosów rolników i analizy obecnego zagospodarowania terenów elementarnych oznaczonych symbolami RM, zasadne jest i w pełni racjonalne było zastosowanie wskaźnika proporcjonalnie dostosowanego do stanu istniejącego. (...)”.

Organ nadzoru nie podziela powyższego stanowiska organu, ponieważ **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 Sońsk. Co więcej obecnie obowiązujące studium przyjęte zostało zaledwie 3 lata temu (styczeń 2018 r.), zaś do przedmiotowego planu miejscowego we wrześniu tego samego roku. Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. wskaźnika naruszającego ustalenia studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie terenów, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego**, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Ponadto, odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Wójta Gminy Sońsk (pismo z 2 kwietnia 2021 r.) organ nadzoru nie podziela również stanowiska, że: „(...) dla konturów : 01MN, 02MN, 03 MN, 01MNU, 02MNU, 01PU wskaźniki te ustalono zgodnie z wartościami określonymi w SUIKZP Sońsk (...)”, ponieważ dla przykładu teren oznaczony symbolem 01MN znajduje się w Studium w obszarze funkcjonalnym oznaczonym, jako tereny zabudowy zagrodowej określonym symbolem MR i w ramach tego obszaru należało zastosować wszelkie wskaźniki w planie miejscowym, bowiem w zapisach Studium brak jest dopuszczenia stosowania wskaźników z innych obszarów funkcjonalnych. Analogiczna sytuacja dotyczy terenów oznaczonych symbolami: 02MN, 03MN, 02MNU i 01PU, gdzie również błędnie zastosowano w planie miejscowym, wskaźniki ustalone dla innych obszarów funkcjonalnych, a nie w ramach tych, w których faktycznie się znajdują.

Naruszenie studium dotyczy wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, określonych w Studium, wpisujących się w określone tam funkcje. Tym samym przyjęcie wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, o których mowa w: § 16 pkt 5 lit. a, § 17 pkt 5 lit. a, § 18 pkt 5 lit. a oraz § 19 pkt 5 lit. a uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

– 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;

- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

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 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na 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).”*

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/220/2021 Rady Gminy Sońsk z 8 marca 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Sońsk obejmującej wieś Bieńki – Śmietanki”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* 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.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/*