



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 marca 2023 r.

WNP-I.4131.77.2023.MO

Rada Gminy Stare Babice

ul. Rynek 32

05 – 082 Stare Babice

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVII/609/2023 Rady Gminy Stare Babice z 9 marca 2023 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Stare Babice „Sienkiewiczza – Zielona”*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 31 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz d w zakresie, w jakim nie wyłącza § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a;
- § 31 ust. 1 pkt 4 lit. e oraz f, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 31 ust. 1 pkt 5 lit. b;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz d, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 32 ust. 1 pkt 3 lit. a;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. e oraz f, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 32 ust. 1 pkt 3 lit. b;
- § 35 ust. 1 pkt 2 lit. c, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 35 ust. 1 pkt 3 lit. a;
- § 35 ust. 1 pkt 2 lit. d, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 35 ust. 1 pkt 3 lit. b.

Uzasadnienie

Na sesji 9 marca 2023 r. Rada Gminy Stare Babice podjęła uchwałę Nr LVII/609/2023 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Stare Babice „Sienkiewiczza – Zielona”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 1846, 2185 i 2747), 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 ład 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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);

- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło do ewidentnej wewnętrznej sprzeczności ustaleń jej części tekstowej, dotyczących jednoznacznego określenia zasad zabudowy terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: od MN1.1 do MN1.28, od MN1/U2.1 do MN1/U2.22 i od MR1 do MR6 oraz do naruszenia przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz o sposobach zagospodarowania terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji 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 m.p.z.p., 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*”.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie. Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Dodać również należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan

miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem dla terenów oznaczonych symbolami: **od MN1.1 do MN1.28, od MN1/U2.1 do MN1/U2.22 i od MR1 do MR6**, ustalono wzajemnie sprzeczne parametry zabudowy, dotyczące wysokości i liczby kondygnacji budynków gospodarczych i garażowych. Powyższe wynika z ustaleń dla tych terenów, w których ww. parametry dla budynków gospodarczych i garażowych ustalono dwukrotnie, lecz w każdym przypadku na innym poziomie, tj. inne w ramach ustaleń dla **wszystkich budynków** stanowiących zabudowę danego terenu oraz inne w ramach odrębnych ustaleń odnoszących się **wyłącznie dla budynków gospodarczych i garażowych** wchodzących w skład tej zabudowy.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 31 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem **od MN1.1 do MN1.28** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej; 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa usługowa; 3) usługi jako wbudowane w budynek mieszkalny bądź wolno stojące; 4) następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: a) zabudowę w formie budynków wolno stojących oraz w formie budynków bliźniaczych pod warunkiem lokalizowania na jednej działce istniejącej tylko jednego segmentu bliźniaczego (tzw. połówki bliźniaka), b) zakaz zabudowy szeregowej i grupowej, c) **budynki z dachami płaskimi do 2 kondygnacji nadziemnych**, d) **budynki z dachami spadzistymi do 3 kondygnacji nadziemnych, w tym 3-cia jako poddasze użytkowe**, e) **wysokość zabudowy z dachami płaskimi do 8,0 m**, f) **wysokość zabudowy z dachami spadzistymi do 11,5 m**, g) dachy płaskie oraz dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°; 5) następujące parametry i wskaźniki kształtowania **budynków gospodarczych i garażowych**: a) **budynki o 1 kondygnacji nadziemnej**, b) **wysokość zabudowy do 6,0 m**, c) dachy płaskie, dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°, d) zastosowanie w elewacjach i pokryciu dachu identycznej kolorystyki jak w budynku głównym;”;
- § 32 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem **od MN1/U2.1 do MN1/U2.22** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej; 2) następujące parametry i wskaźniki

kształtowania zabudowy: a) zabudowę w formie budynków wolno stojących oraz w formie budynków bliźniaczych pod warunkiem lokalizowania na jednej działce istniejącej tylko jednego segmentu bliźniaczego (tzw. połówki bliźniaka), b) zakaz zabudowy szeregowej i grupowej, c) **budynki z dachami płaskimi do 2 kondygnacji nadziemnych**, d) **budynki z dachami spadzistymi do 3 kondygnacji nadziemnych, w tym 3-cia jako poddasze użytkowe**, e) **wysokość zabudowy z dachami płaskimi do 8,0 m**, f) **wysokość zabudowy z dachami spadzistymi do 11,5 m**, g) dachy płaskie oraz dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°; 3) następujące parametry i wskaźniki kształtowania **budynków gospodarczych i garażowych**: a) **budynki o 1 kondygnacji nadziemnej**, b) **wysokość zabudowy do 6,0 m**, c) dachy płaskie, dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°, d) zastosowanie w elewacjach i pokryciu dachu identycznej kolorystyki jak w budynku głównym;”;

- § 35 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem **od MR1 do MR6** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy zagrodowej; 2) następujące parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: a) zabudowę w formie budynków wolno stojących, b) zakaz budowy zabudowy w formie budynków bliźniaczych, szeregowej i grupowej, c) **budynki z dachami spadzistymi do 3 kondygnacji nadziemnych, w tym 3-cia jako poddasze użytkowe**, d) **wysokość zabudowy z dachami spadzistymi do 11,5 m**, e) dachy dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°; 3) następujące parametry i wskaźniki kształtowania **budynków gospodarczych i garażowych**: a) **budynki do 2 kondygnacji nadziemnej**, b) **wysokość zabudowy do 9,0 m**, c) dachy dwu lub wielospadowe o nachyleniu połaci do 60°, d) zastosowanie w elewacjach i pokryciu dachu identycznej kolorystyki jak w budynku głównym;”.

Z tak sformułowanych ustaleń nie wynika w jednoznaczny sposób, jaka została przyjęta obowiązująca wysokość i liczba kondygnacji budynków gospodarczych i garażowych, bowiem:

- dla terenów oznaczonych symbolami **od MN1 do MN1.28**:
 - wysokość zabudowy dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 31 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, na poziomie do 6,0 m, zaś w § 31 ust. 1 pkt 4 lit. e i lit. f uchwały – na poziomie do 8,0 m dla zabudowy z dachami płaskimi oraz do 11,5 m dla zabudowy z dachami spadzistymi; przy czym z § 31 ust. 1 pkt 5 lit. c uchwały wynika, że wysokość budynków gospodarczych i garażowych do 6,0 m odnosi się zarówno do dachów płaskich, jak i też do dachów spadzistych, podczas gdy z § 31 ust. 1 pkt 4 lit. e i lit. f uchwały wynika, że wysokość zabudowy dla każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na tych terenach,

określono inną dla zabudowy z dachami płaskimi a inną dla zabudowy z dachami spadzistymi;

- liczbę kondygnacji dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały, jako 1 kondygnacja nadziemna, zaś w § 31 ust. 1 pkt 4 lit. c i lit. d uchwały, liczbę kondygnacji dla każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na tych terenach zróżnicowano w zależności od kształtu dachu, tj. jako 2 kondygnacje nadziemne dla budynków z dachami płaskimi, zaś dla budynków z dachami spadzistymi do 3 kondygnacji nadziemnych;

– dla terenów oznaczonych symbolami **od MN1/U2.1 do MN1/U2.22**:

- wysokość zabudowy dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 32 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, na poziomie do 6,0 m, zaś w § 32 ust. 1 pkt 2 lit. e i lit. f uchwały – na poziomie do 8,0 m dla zabudowy z dachami płaskimi oraz do 11,5 m dla zabudowy z dachami spadzistymi; przy czym z § 32 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały wynika, że wysokość budynków gospodarczych i garażowych do 6,0 m odnosi się zarówno do dachów płaskich, jak i też do dachów spadzistych, podczas gdy z § 32 ust. 1 pkt 2 lit. e i lit. f uchwały wynika, że wysokość zabudowy dla każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na tych terenach, określono inną dla zabudowy z dachami płaskimi a inną dla zabudowy z dachami spadzistymi;
- liczbę kondygnacji dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 32 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały, jako 1 kondygnacja nadziemna, zaś w § 32 ust. 1 pkt 2 lit. c i lit. d uchwały, liczbę kondygnacji dla każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na tych terenach zróżnicowano w zależności od kształtu dachu, tj. jako 2 kondygnacje nadziemne dla budynków z dachami płaskimi, zaś dla budynków z dachami spadzistymi do 3 kondygnacji nadziemnych;

– dla terenów oznaczonych symbolami **od MR1 do MR6**:

- wysokość zabudowy dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 35 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, na poziomie do 9,0 m, zaś w § 35 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały – na poziomie do 11,5 m dla zabudowy z dachami spadzistymi; przy czym z § 35 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały wynika, że wysokość budynków gospodarczych i garażowych również odnosi się do dachów spadzistych;
- liczbę kondygnacji dla budynków gospodarczych i garażowych, ustalono w § 35 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały, jako do 2 kondygnacji nadziemnych, zaś w § 35 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały,

liczbę kondygnacji dla każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na tych terenach ustalono jako do 3 kondygnacji nadziemnych; przy czym w obu przypadkach liczbę kondygnacji ustalono dla budynków z dachami spadzistymi.

Organ nadzoru wskazuje, że budynki gospodarcze i garażowe stanowią jeden z elementów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zagrodowej, bowiem zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) zawartymi w:

- § 3 pkt 2 – poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”;
- § 3 pkt 3 – poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”;
- § 3 pkt 8 – poprzez budynek gospodarczy należy rozumieć „*budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych*”.

Organ nadzoru nie kwestionuje możliwości ustalenia w planie miejscowym parametrów kształtowania zabudowy, w tym dotyczących wysokości lub liczby kondygnacji (parametr ten nie stanowi obligatoryjnego elementu ustaleń planu) dla budynków gospodarczych i garażowych, innych niż dla budynków mieszkalnych, czy też usługowych lokalizowanych na tym samym terenie, jednak nie mogą być one określone w sposób wzajemnie się wykluczający.

Z ustaleń: § 31 ust. 1 pkt 4, § 32 ust. 1 pkt 2 i § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały wynika bowiem, że sformułowane w nich zostały parametry kształtowania zabudowy dla każdego rodzaju zabudowy, tj. zarówno dla budynków mieszkalnych, usługowych jak też dla budynków gospodarczych i garażowych, gdyż nie wskazano w nich, że odnoszą się one tylko do budynków mieszkalnych i usługowych oraz nie wyłączono z nich ustaleń dotyczących budynków gospodarczych i garażowych zawartych w § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a i lit. b, § 32 ust. 1 pkt 3 lit. a i lit. b oraz § 35 ust. 1 pkt 3 lit. a i lit. b uchwały, co w konsekwencji doprowadziło do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń uchwały w zakresie określenia wysokości i liczby kondygnacji budynków gospodarczych

i garażowych, dla których parametry te ustalono na poziomie innym niż dla pozostałych budynków planowanych w granicach tego samego terenu.

W związku z powyższym należy uznać, że nie jest wiadomym, jaką faktycznie ustalono w uchwale obowiązującej wysokość oraz liczbę kondygnacji dla budynków gospodarczych i garażowych planowanych na terenach oznaczonych symbolami: od MN1.1 do MN1.28, od MN1/U2.1 do MN1/U2.22 i od MR1 do MR6, co oznacza, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy na ww. terenach. Podkreślić przy tym należy, iż ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy **są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego** i należą jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Dotyczą one każdego rodzaju zabudowy lokalizowanej na danym terenie, a tym samym każdego rodzaju budynków stanowiących tę zabudowę, tj. również budynków gospodarczych i garażowych.

Dlatego też brak jednoznacznych ustaleń w tym zakresie **jest niedopuszczalny z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje oraz nie może zawierać wzajemnie wykluczających się sprzecznych ustaleń, bowiem plan będzie w tym zakresie niewykonalny.

Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w odniesieniu do ustaleń uchwały zawartych w:

- § 31 ust. 1 pkt 4 lit. c oraz d w zakresie, w jakim nie wyłącza § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a;
- § 31 ust. 1 pkt 4 lit. e oraz f, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 31 ust. 1 pkt 5 lit. b;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. c oraz d, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 32 ust. 1 pkt 3 lit. a;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. e oraz f, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 32 ust. 1 pkt 3 lit. b;
- § 35 ust. 1 pkt 2 lit. c, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 35 ust. 1 pkt 3 lit. a;
- § 35 ust. 1 pkt 2 lit. d, w zakresie, w jakim nie wyłącza § 35 ust. 1 pkt 3 lit. b,

w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stwierdzenie nieważności uchwały, we wskazanym powyżej zakresie, doprowadzi do spójności uchwały przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, bez konieczności stwierdzenia nieważności ustaleń uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: od MN1.1 do MN1.28, od MN1/U2.1 do MN1/U2.22 i od MR1 do MR6.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego w zakresie jego obligatoryjnej treści i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak wzajemnego wewnętrznego powiązania części tekstowej planu, skutkuje na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności tych ustaleń.

Kwestie dotyczące konieczności ustalenia parametrów zabudowy, znalazły odzwierciedlenie m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, z którego wynika, iż: „(...) **parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone.** Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie, w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie "lub zgodnie ze stanem istniejącym", co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, **winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia

w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należąca gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyłączając określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. **Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów.”.**

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 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca

wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVII/609/2023 Rady Gminy Stare Babice z 9 marca 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Stare Babice „Sienkiewicza – Zielona”, 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/