

**Projekt**

z dnia 17 maja 2024 r.

Zatwierdzony przez .....

**UCHWAŁA NR .....  
RADY GMINY JABŁONNA**

z dnia 27 maja 2024 r.

**w sprawie wniesienia do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargi na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego znak WNP-I.4131.25.2024 z dnia 25 lutego 2024 roku**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 15 oraz art. 98 ust. 1 i ust. 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2024 r. poz. 609) w związku z art. 3 § 2 pkt 7 oraz art. 44 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tj. Dz. U. z 2023 poz. 1634 ze zm.<sup>1)</sup>) uchwala się, co następuje:

**§ 1. 1.** Rada Gminy Jabłonna wnosi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego znak WNP-I.4131.25.2024 z dnia 25 lutego 2024 roku.

2. Treść skargi, o której mowa w ust. 1, stanowi załącznik do niniejszej uchwały.

3. Rada Gminy Jabłonna zatwierdza wszelkie czynności Wójta Gminy Jabłonna dokonane w związku z wniesieniem skargi, o której mowa w ust. 1 przed dniem podjęcia niniejszej uchwały.

**§ 2.** Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Jabłonna.

**§ 3.** Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy  
Jabłonna

**Wojciech Nowosiński**

---

<sup>1)</sup>Zmiany wynikają z Dz. U. z 2023 poz. 1705 i 1860.

Załącznik do uchwały Nr .....  
Rady Gminy Jabłonna  
z dnia 27 maja 2024 r.

**Do:**

**Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie**

ul. Jasna 2/4, 00-013 Warszawa

za pośrednictwem

**Wojewody Mazowieckiego**

Plac Bankowy 3/5

00-950 Warszawa

**Skarżący:**

Wójt Gminy Jabłonna

ul. Modlińska 152

05-110 Jabłonna

### **SKARGA**

#### **na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 25 lutego 2024r. (znak WNP-I.4131.25.2024)**

Na podstawie art. 98 ust 1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. *o samorządzie gminnym* (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 40 ze zm.) oraz art. 3 § 2 pkt 7 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 1634 ze zm.), Wójt Gminy Jabłonna niniejszym wnosi skargę na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego znak WNP-I.4131.25.2024 z dnia 25 lutego 2024r., stwierdzające nieważność w części uchwały Rady Gminy Jabłonna nr LVIII/669/2024 z dnia 29 stycznia 2024r w sprawie uchwalenia *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie*, zaskarżając w/w rozstrzygnięcie w całości.

Wójt Gminy Jabłonna, zarzuca przedmiotowemu rozstrzygnięciu:

- 1) naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 6) i 7) oraz art. 15 ust. 2 pkt 1), 6) i 9) ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.), poprzez nadmiernie rozszerzające zastosowanie art. 3 pkt 2a) ustawy z dnia 7 lipca 1994r. *Prawo Budowlane* (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 682 ze zm.) oraz wkroczenie w wyłączną kompetencję Gminy Jabłonna wynikającą z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w/w ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, polegające na wykluczeniu możliwości realizacji *budynków mieszkalno-usługowych* w terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.MN-U i 2.MN-U – dotyczy tiret pierwszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- 2) naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6) i 9) ustawy z dnia 27 marca 2003r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.), polegające na nie uwzględnieniu kontekstu przestrzennego ustaleń planistycznych, w tym ustaleń obowiązującego po sąsiedzku *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna zachodniej części wsi Chotomów* (uchwała Rady Gminy Jabłonna nr VI/71/2007 z dnia 21.03.2007r., publikacja w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr. 106 z 08.06.2007r. poz. 2667) – odnośnie rzekomego braku wyznaczenia linii zabudowy w terenie oznaczonym symbolem 4.MN, co przełożyło się na stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tym terenie – dotyczy tiret drugiego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- 3) naruszenie art. 107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA poprzez przywołanie w uzasadnieniu w/w rozstrzygnięcia nadzorczego orzecznictwa sądów administracyjnych w zakresie nieadekwatnym do przedmiotu postępowania.

Wobec powyższego Wójt Gminy Jabłonna wnosi o uchylenie w całości rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego znak WNP-I.4131.25.2024 z dnia 25 lutego 2024r., stwierdzającego nieważność

w części uchwały Rady Gminy Jabłonna nr LVIII/669/2024 z dnia 29 stycznia 2024r w sprawie uchwalenia *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie.*

### Uzasadnienie

W dniu 29 stycznia 2024r. Rada Gminy Jabłonna uchwałą nr LVIII/669/2024 przyjęła *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie.* Następnie – zgodnie z wymogiem art. 20 ust. 2 w/w ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – w dniu 02 lutego 2024r. przekazała w/w uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych do Wojewody Mazowieckiego celem oceny ich zgodności z przepisami prawa.

Pismem z dnia 13 lutego 2024r. Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Gminę Jabłonna o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności w/w uchwały i poprosił o wyjaśnienia, lecz nie dotyczące kwestii, które ostatecznie stanowią podstawę stwierdzenia nieważności części przedmiotowego planu miejscowego. W związku z powyższym, mimo odpowiedzi udzielonej przez Wójta Gminy Jabłonna pismem z dnia 14.02.2024r., Skarżący nie dostał możliwości na złożenie dodatkowych wyjaśnień i ustosunkowanie się do pozostałych zarzutów Wojewody Mazowieckiego.

W dniu 25 lutego 2024r., Wojewoda Mazowiecki wydał skarżone rozstrzygnięcie nadzorcze znak WNP-1.4131.25.2024, w którym stwierdził nieważność w/w uchwały Rady Gminy Jabłonna w zakresie ustaleń:

- § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...), *mieszkalno-usługowych (...)*”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4.MN.

Po otrzymaniu w/w orzeczenia nadzorczego w dniu 26.02.2024r., Wójt Gminy Jabłonna, zapoznał się z argumentacją Wojewody Mazowieckiego i nie zgodził się ze stawianymi zarzutami. Stwierdził, że polegają one na nadinterpretacji oraz na nieprawidłowej, nieproporcjonalnej i nie uwzględniającej kontekstu przestrzennego interpretacji przepisów przez służby prawne Wojewody Mazowieckiego. W związku z powyższym, Wójt Gminy Jabłonna wniósł niniejszą skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie.

Ad. 1) tiret pierwsze rozstrzygnięcia nadzorczego: Wojewoda Mazowiecki wyklucza możliwość realizacji *budynków mieszkalno-usługowych* w terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.MN-U i 2.MN-U. Wójt Gminy Jabłonna zarzuca naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 6) i 7) oraz art. 15 ust. 2 pkt 1), 6) i 9) ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, poprzez zawężające zastosowanie art. 3 pkt 2a) ustawy z dnia 7 lipca 1994r. *Prawo Budowlane* (tj. Dz. U. z 2023r. poz. 682 ze zm.). Wskazuje, że na w/w terenach Wojewoda Mazowiecki swoim rozstrzygnięciem ograniczył możliwość realizacji budynków wyłącznie do czysto usługowych lub formalnie mieszkalnych jednorodzinnych i w ten sposób wykluczył możliwość realizacji budynków o mieszanej funkcji mieszkalno-usługowej, tj. z inną proporcją składowej usługowej do mieszkalnej, niż wynika to z w/w art. 3 pkt 2a) *Prawa Budowlanego*. Tym samym Wojewoda Mazowiecki ograniczył możliwość realizacji funkcji usługowej do budynków, w których ta funkcja zajmuje 100% jego powierzchni całkowitej (vide: budynki czysto usługowe), bądź w jednym lokalu nie przekracza 30% jego powierzchni całkowitej (vide: budynki formalnie mieszkalne jednorodzinne). Należy wskazać, że takim rozstrzygnięciem, dokonując czynności o charakterze projektowym, Wojewoda Mazowiecki wkroczył w kompetencje Gminy Jabłonna oraz wyłącznie jej przysługującego władztwa planistycznego wynikającego z art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 w/w ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, a tym samym dokonał nieuprawnionej i arbitralnej selekcji przeznaczenia (funkcji) budynków ustalonego w terenach oznaczonych symbolami 1.MN-U i 2.MN-U.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki nie uwzględnił, że w rzeczywistości – również na terenie gminy Jabłonna (np. w samym Chotomowie pod adresami ul. Partyzantów 2C, Partyzantów 24/4, Strażacka 10, Piękna 53/2, Bagienna 7, obecnie budowane Partyzantów 14a i wiele innych), powszechnie występują budynki mieszkalno-usługowe, w których funkcja usługowa (sklepy, biura i przychodnie zdrowia) zajmuje (np.) cały parter, a poddasze budynku lub tył budynku zajmuje jeden mniejszy lokal mieszkalny dla właściciela budynku. Taki właściciel w ten sposób posiada większą kontrolę nad tym co się dzieje przy jego budynku – głównie chodzi o bezpieczeństwo mienia i zapobieganie kradzieżom. W tych licznych przypadkach, usługi stanowią więcej niż

30% powierzchni całkowitej budynku, przypisane pojęciu *zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej*, lecz nie są budynkami czysto usługowymi. Dlatego Gmina Jabłonna dopuściła taką zabudowę w terenach oznaczonych symbolami 1.MN-U i 2.MN-U, gdyż mieści się w to kategoriach ładu przestrzennego i podobieństwa do istniejącej zabudowy na terenie gminy Jabłonna.

Należy też wskazać, że rzeczywistość budowlana nie tylko w gminie Jabłonna, ale i w całej Polsce nie mieści się w definicji wyłącznie *budynku mieszkalnego jednorodzinnego* określonego w art. 3 pkt 2a) *Prawa Budowlanego*. Należy wskazać, że w art. 3 *Prawa Budowlanego* nie jest wymienionych wiele innych funkcji budynków, powszechnie występujących w polskiej rzeczywistości budowlanej, w przeróżnych proporcjach powierzchniowych. Nie znaczy to, że takie budynki (niewymienione w *Prawie Budowlanym*) nie funkcjonują legalnie i nie są wciąż budowane. Należy też wskazać, że w sytuacji gdy ustawowo zdefiniowane jest pojęcie *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, użycie przez Gminę Jabłonna sformułowania *budynek mieszkalno-usługowy* w planie miejscowych jest jak najbardziej świadome, bowiem Gmina zamierza dopuścić możliwość realizacji budynków, gdzie funkcja usługowa może stanowić od 30% do prawie 100% powierzchni całkowitej budynku, przy tylko jednym ograniczeniu dla funkcji mieszkalnej, to jest aby zamykała się ona w jednym lokalu. Ta ostatnia kwestia nie wymaga doprecyzowania w treści planu, gdyż w sposób oczywisty wynika z art. 3 pkt 2a) *Prawa Budowlanego*: w przypadku większej ilości lokali mieszkalnych w budynku niż dwa – niezależnie od ilości lokali usługowych – taki budynek wpasowywałby się w definicję *budynku mieszkalnego wielorodzinnego* – z usługowym parterem.

Mając na uwadze powyższe Wójt Gminy Jabłonna zarzuca tej części skarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego nadinterpretację art. 3 pkt 2a) *Prawa Budowlanego* i bezprawne wkroczenie w we władztwo planistyczne Gminy Jabłonna, a poprzez to naruszenie art. 1 ust. 2 pkt 6) i 7) oraz art. 15 ust. 2 pkt 1), 6) i 9) ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

Ad. 2) tiret drugie rozstrzygnięcia nadzorczego: Wojewoda Mazowiecki zarzuca brak wyznaczenia linii zabudowy w terenie oznaczonym symbolem 4.MN, co w konsekwencji przekłada się na stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tym terenie. Wójt Gminy Jabłonna zarzuca Wojewodzie Mazowieckiemu nie uwzględnienie kontekstu przestrzennego ustaleń planistycznych, w tym ustaleń obowiązującego po sąsiedztwie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna zachodniej części wsi Chotomów* (uchwała Rady Gminy Jabłonna nr VI/71/2007 z dnia 21.03.2007r., publikacja w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego nr. 106 z 08.06.2007r. poz. 2667), a tym samym naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6) i 9) ustawy z dnia 27 marca 2003r. o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2023 r., poz. 977 ze zm.).

Wójt Gminy Jabłonna wyjaśnia, że teren oznaczony symbolem 4.MN w poprzednio obowiązującym *miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna zachodniej części wsi Chotomów* był przeznaczony pod realizację elektroenergetycznej stacji transformatorowej (dalej: trafostacji) i w tym planie miejscowym był oznaczony symbolem E29.EE. Od czasu uchwalenia poprzedniego planu miejscowego, rzeczywistość gospodarcza i techniczno-inżynierska na terenie Chotomowa uległa zmianie i kwestię zaopatrzenia w energię elektryczną rozwiązano w inny sposób. Spowodowało to zbędność rezerwy terenowej pod trafostację w terenie oznaczonym symbolem E29.EE, a opracowanie planu miejscowego miało na celu m.in. zrezygnowanie z tej rezerwy. Gmina Jabłonna przewiduje możliwość zbycia tak uwolnionego terenu właścicielowi przyległej działki ew. nr 313/1, położonej w sąsiadującym terenie zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej oznaczonym w poprzednio i obecnie obowiązującym planie symbolem E14.MNi. Ponieważ w terenie E14.MNi jest już wyznaczona linia zabudowy, której Wójt Gminy Jabłonna nie zamierza zmieniać, stwierdzono, że w nowym planie miejscowym niecelowe jest wyznaczanie dodatkowej linii zabudowy w terenie 4.MN, gdyż wprowadzałoby to wątpliwość, którą linię zabudowy stosować – tę w terenie E14.MNi czy tę w terenie E4.MN? Dlatego w zapisach przedmiotowego planu miejscowego wprowadzono ustalenie dla terenu 4.MN w § 6 pkt 3) ppkt a) o brzmieniu: „a) teren 4.MN należy zagospodarować łącznie z przyległym terenem mieszkaniowym zlokalizowanym poza granicami planu”. Celem nowego planu miejscowego jest zlikwidowanie w dawnym terenie E29.EE rezerwy terenowej pod nieaktualny cel publiczny (trafostacja) i umożliwienie oddania tak uwolnionego terenu pod powiększenie przedpoła działki przeznaczonej pod zabudowę mieszkalną jednorodziną – bez zmiany linii zabudowy.

W związku z powyższym, Wójt Gminy Jabłonna wskazuje że Wojewoda Mazowiecki nakazuje Gminie Jabłonna mechaniczne i bezrefleksyjne stosowanie narzędzi planistycznych na zasadzie: jak jest wyznaczony

teren przeznaczony pod zabudowę, to bezwzględnie ma być wyznaczona linia zabudowy, niezależnie od tego jakie będzie to generowało późniejsze problemy na etapie sporządzania projektu budowlanego. Wojewoda Mazowiecki nie rozważył kwestii jak duży jest teren 4.MN, czy może być zabudowany samodzielnie i jakie problemy wytworzy wymagana przez Wojewodę dodatkowa linia zabudowy, wyznaczona wyłącznie „dla zasady”.

Ad 3) Wojewoda Mazowiecki przywołuje w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego nieadekwatne orzecznictwo sądów administracyjnych. Wójt Gminy Jabłonna zarzuca przedmiotowemu orzeczeniu nadzorcemu naruszenie art.107 § 1 pkt 6 i § 3 KPA poprzez nadmierne i nieadekwatne przywołanie orzecznictwa sądów administracyjnych do ocenianego planu miejscowego. Cytowanie w/w orzecznictwa na wiele stron uzasadnienia, z wyrwanymi z kontekstu zdaniem, ma zapewne na celu wywarcie na ewentualnym organie odwoławczym wrażenia, że stanowisko Wojewody Mazowieckiego znajduje pełne poparcie w orzecznictwie sądów administracyjnych – co zdaniem Wójta Gminy Jabłonna nie ma miejsca.

Wójt Gminy Jabłonna wskazuje ponadto, że przywołane przez Wojewodę Mazowieckiego wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych odnoszą się do konkretnych i indywidualnych sytuacji funkcjonalno-przestrzennych ocenianych przez w/w sądy administracyjne, a które nie mają przełożenia na sytuację w przedmiotowym planie miejscowym. Orzeczenia te – pomijając kwestię braku instytucji precedensu w prawie polskim – dotyczą terenów o zupełnie innych funkcjach, nie wspominając o braku kontekstu relacji przestrzennych.

Odnosnie kwestii opisanych w ad. 2), Wójt Gminy Jabłonna przywołuje tylko jedną tezę doktryny: Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolter Kluwer business, str. 155 teza 3 do art.15) *„istnieje możliwość odstąpienia od określenia którejkolwiek z nich [tj. wymaganych ustawą ustaleń planu miejscowego] w konkretnym planie lub jego fragmencie”* niemniej *„organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych.”* Wójt Gminy Jabłonna wskazuje w tym miejscu, że w zapisach przedmiotowego planu miejscowego wprowadził wyraźne ustalenie dla terenu 4.MN w § 6 pkt 3) ppkt a) o brzmieniu: *„a) teren 4.MN należy zagospodarować łącznie z przyległym terenem mieszkaniowym zlokalizowanym poza granicami planu”* – co jednoznacznie wskazuje, że kwestię zagospodarowania tego terenu należy skorelować z ustaleniami sąsiadującego planu miejscowego – czego Wojewoda Mazowiecki nie uczynił.

Mając na uwadze powyższe Wójt Gminy Jabłonna wnosi jak na wstępie.

## Uzasadnienie

W dniu 25 lutego 2024 roku Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze znak WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność w części uchwały Rady Gminy Jabłonna nr LVIII/669/2024 z dnia 29 stycznia 2024r w sprawie uchwalenia *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie*.

Z uwagi na fakt, że termin na wniesienie skargi upływał 26 marca 2024 roku, Wójt Gminy Jabłonna wniósł skargę na przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze w dniu 25 marca 2024r. bez upoważnienia Rady Gminy Jabłonna, w celu zachowania terminu.

W dniu 08 maja 2024r. do Urzędu Gminy Jabłonna wpłynęło wezwanie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zobowiązujące do złożenia uchwały Rady Gminy w przedmiocie wniesienia przedmiotowej skargi.

W ocenie Rady Gminy Jabłonna zaskarżenie przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego było zasadne, z uwagi na co zdecydowano o wniesieniu skargi zgodnie z treścią załącznika do uchwały oraz potwierdzeniu czynności Wójta dokonanych w zakresie zaskarżenia przedmiotowego rozstrzygnięcia nadzorczego dokonanych przed podjęciem niniejszej uchwały.