



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.347.2022.MW1

Rada Miasta Żyrardowa

Plac Jana Pawła II 1

96 – 300 Żyrardów

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 2022 r. poz. 559, 583 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIII/545/22 Rady Miasta Żyrardowa z 24 listopada 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa zatwierdzonego uchwałą Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r.”.*

Uzasadnienie

Na sesji 24 listopada 2022 r. Rada Miasta Żyrardowa podjęła uchwałę Nr LXIII/545/22 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa zatwierdzonego uchwałą Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r.”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 i art. 67a ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.*

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

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia

terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu

do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocniają wnioski z analizy art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonywane są zmiany** w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałę będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie**

otrzymują nowe brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Przenosząc rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji w dniu **11 marca 2021 r.** Rada Miasta Żyrardowa podjęła uchwałę **Nr XXXVI/319/21** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 15 grudnia 2005 r. Nr 275 poz. 9727.

Zgodnie z brzmieniem **§ 1** uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego: „1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa przyjętego uchwałą Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa zatwierdzonego Uchwałą nr IX/76/03 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 29 maja 2003r. (Dz. U. W. Maz. Nr 275 z dnia 15 grudnia 2005 poz. 9727) w zakresie § 9 ust. 2 pkt 3) lit. b) tej uchwały. 2. Zmiana planu nie obejmuje rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa zatwierdzonego Uchwałą nr IX/76/03 Rady

Miejskiej Żyrardowa z dnia 29 maja 2003r.”, co oznacza, iż przystąpiono do zmiany planu **w zakresie całej jednostki redakcyjnej § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmienianej, dotyczącej zasad i warunków zagospodarowania dla terenu oznaczonego symbolem 3KPz.**

W tym miejscu zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została co prawda w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2005 r. Ówczesna wersja ustawy o p.z.p. zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza to, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji.** W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, **musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

Zgodnie z treścią ustaleń zawartych w **§ 1 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „*W uchwale Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa (Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego Nr 275 z dnia 15 grudnia 2005 r. poz. 9727) wprowadza się następujące zmiany w § 9: 1) ust. 2 pkt 3 lit. b tiret drugi otrzymuje brzmienie: „ - dopuszcza się realizację usług z zakresu handlu, gastronomii, z możliwością realizacji tych usług w kondygnacji podziemnej,*”, Rada Miasta Żyrardowa dokonała w sposób prawidłowy zmiany § 9 ust. 2 pkt 3 lit b tiret drugie uchwały zmienianej.

Jednakże z uwagi na fakt, iż w uchwale intencyjnej określono, iż: „*Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa (...) w zakresie*

§ 9 ust. 2 pkt 3) lit. b) tej uchwały.”, a więc nie sprecyzowano, który konkretnie tiret będzie podlegał zmianom, **Rada Miasta Żyrardowa zobligowana była do dostosowania wszystkich dotychczasowych ustaleń § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmienianej, w zakresie zasad i warunków zagospodarowania dla terenu 3KPz, do obecnego stanu prawnego.**

Organ nadzoru wskazuje, 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 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*”.

Tymczasem, zgodnie z **§ 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmienianej, Rada Miasta Żyrardowa ustaliła:** „*Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania - ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach i warunkach zagospodarowania: (...) 3) teren o symbolu 3KPz: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania:*

- *istniejący budynek „okrąglak”, przepompownia z roku 1902, wpisany do rejestru zabytków pod nr 826A - obowiązują ustalenia § 7,*
- *dopuszcza się realizację usług z zakresu handlu, gastronomii, z możliwością realizacji tych usług w kondygnacji podziemnej,*
- *usługi mogą być realizowane wyłącznie w istniejącym budynku "okrąglaku",*
- *ustala się obowiązek realizacji jednolitej w płaszczyźnie nawierzchni,*
- *obowiązuje wydzielenie w płaszczyźnie, rysunkiem nawierzchni, dojazdów o szerokości min. 4,0 m do poszczególnych nieruchomości,*

- realizacja miejsc parkingowych z udziałem zieleni wysokiej w ilości 1 drzewo na 6 stanowisk,
- ustala się obowiązek nawiązania terenu do komunikacji samochodowej zewnętrznej zgodnie z rysunkiem zmiany planu,
- powierzchnia terenu biologicznie czynna min. 2% ogólnej powierzchni terenu;”.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **wszystkie wskaźniki w zakresie zasad zagospodarowania terenu, w tym obligatoryjny wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, z woli samego ustawodawcy, odnosić się ma do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni *działki lub terenu***, jak ma to miejsce w przedmiotowym przypadku.

Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie jego zmiany) dotyczące ww. wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekroć 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;”.

Organ nadzoru wskazuje, 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. 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* umożliwił 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 Miasta Żyrardów nie tylko 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, lecz nie posiadając do tego żadnych podstaw prawnych, w niniejszej sprawie zastosowała zasadę bezpośredniego działania prawa co do problemu intertemporalnego pomimo braku takiej woli wyrażonej przez ustawodawcę.

Organ nadzoru wskazuje, że zasada bezpośredniego działania prawa polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do stosunków prawnych niezależnie od tego, czy dopiero powstają, czy też powstały wcześniej. Ustawodawca posługuje się tą zasadą w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, z reguły jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Miasta Żyrardowa, 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 zmiany planu miejscowego została podjęta **11 marca 2021 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Miasta Żyrardowa nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

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, w tym dotyczące powierzchni biologicznie czynnej 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 niezbędnym 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 uchylecia 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 Miasta Żyrardowa, formułując ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem 3KPz, dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, winna odnosić je w sposób jednoznaczny do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni *terenu*, o których mowa w ustaleniach zawartych w § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme uchwały zmieniaanej.

Mając na uwadze powyższe, a także treść § 2 przedmiotowej uchwały zmieniającej, w brzmieniu: **„Pozostała treść uchwały, o której mowa w § 1 oraz rysunek stanowiący jej integralną część, pozostają bez zmian.”**, należy stwierdzić, że skoro w treści przytoczonych powyżej ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, **nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmieniaanej, zostały objęte tą zmianą planu (zmiana zakresowa obejmująca wybrane zagadnienie), to tym samym zakres dokonywanej zmiany obejmować powinien pełen zakres określony w art. 15 ust. 2 pkt 16 ustawy o p.z.p., w zakresie dotyczącym zasad i warunków zagospodarowania dla terenu 3KPz. Innymi słowy, zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Jak wskazano powyżej, w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przede wszystkim przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.

Zasada zagospodarowania dotyczyć będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

W tym przypadku z ustaleń uchwały zmienianej, o których mowa w jej **§ 9 ust. 2 pkt 3 lit. b**, nie wynika wprost możliwość rozbudowy, bądź nadbudowy istniejącego budynku tzw. „okrągłaka”, jednakże z ustaleń tych nie wynika taki zakaz. Co więcej z treści **§ 7 uchwały zmienianej**, do której odsyłają zapisy § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret pierwsze tej uchwały, wynika, że: *„Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej: 1) w obrębie obszaru objętego zmianą planu występują obiekty zabytkowe wpisane do rejestru zabytków i obiekty zabytkowe w ewidencji (pod ochroną konserwatorską) **przy których roboty budowlane oraz zagospodarowanie działek na których są usytuowane podlegają nadzorowi konserwatorskiemu na warunkach określonych w przepisach szczególnych**; 2) budynki wpisane do rejestru zabytków i pozostające w ewidencji zabytków określa rysunek zmiany planu; 3) ustala się, objęcie strefą ochrony konserwatorskiej obszaru objętego niniejszą zmianą planu - realizacja zagospodarowania wymaga uzgodnienia z właściwymi służbami konserwatorskimi wszelkich działań inwestycyjnych w tym stosowania reklam i wywieszek.”*

Powyższe wskazuje tym samym na możliwość prowadzenia **robót budowlanych i zagospodarowania działek** oraz **realizacji wszelkich działań inwestycyjnych**, również na terenie oznaczonym w uchwale zmienianej symbolem 3KPz.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w powiązaniu z obszarem objętym planem miejscowym (opcjonalnie jego zmianą) oraz rozwiązaniami w nim przyjętymi. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, skutkować to będzie brakiem przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy podkreślić, że uchwała w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie

precyzować wszelkie kwestie, które normuje, bowiem 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. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie, obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu na danym terenie, w ramach możliwości prowadzenia *robót budowlanych i zagospodarowania działek* oraz realizacji *wszelkich działań inwestycyjnych*, bowiem określenie ww. wskaźników w planie miejscowym należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że w sytuacji, w której w uchwale intencyjnej nie sprecyzowano, które dokładnie ustalenia § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmieniającej, będą podlegać zmianom oraz gdyby przyjąć, iż dopuszczono możliwość realizacji m.in. *wszelkich działań inwestycyjnych* (vide § 7 uchwały zmieniającej), niezbędne jest ustalenie wszystkich obligatoryjnych wskaźników zagospodarowania terenu, tj. w tym przypadku powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, bowiem ww. jednostka redakcyjna § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmieniającej, dotyczy właśnie *zasad i warunków zagospodarowania*.

Tymczasem, **jak wynika z ustaleń uchwały zmieniającej**, zawartych w **§ 9 ust. 2 pkt 3 lit. b**, nie ustalono także maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, które to są obowiązującymi ustaleniami planu miejscowego, a których brak należy również rozpatrywać jako istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmieniającej) i uchwały ją zmieniającej, pomimo ustaleń zawartych w § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały zmieniającej i odwołania do § 7 tej uchwały, nadal nie określa maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 3KPz.

Tym samym należy stwierdzić, że skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, to oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika.**

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację

obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** oraz **powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna zawierać **minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności** zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. **Ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Należy również wskazać, 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).

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w szczególności dotyczące maksymalnej i minimalnej intensywności

zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w orzeczeniu:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Siedlce od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2552/16 w sprawie ze skargi Rady Miasta Siedlce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 27 lipca 2016 r., znak: LEX-I.4131.153.2016.JF, w przedmiocie uchwały Nr XXI/261/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 23 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Spokojnej”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż planie miejscowym **rada gminy obowiązana jest określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Do tych wskaźników należą m.in. linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy**. Nie oznacza to jednak, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. (...)”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1630/17 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXII/388/2017 Rady Miasta Siedlce z 31 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Grabianowskiej i Zielnej w Siedlcach”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to **obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6** u.p.z.p. Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym

przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Podkreślić trzeba, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (zob. Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). (...) Jak podniesiono wyżej **przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. przewiduje 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. Zawiera niewątpliwie zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń**, jeżeli miały istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie zasad uchwalenia planu, gdyż **prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem, bądź też wręcz jego niewykonalność** (zob. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska - Filipowicz, Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r., s. 225). (...)"

Należy wyraźnie podkreślić, że plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) 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 tym miejscu uzasadnienia należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego, organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż **treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej**. Formułując zatem nowe ustalenia, należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie

nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, które łącznie tworzą treść normatywną. Innymi słowy, ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – uchwały zmieniającej i uchwały ją zmieniającej, powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Reasumując, skoro w treści ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmieniającej, zostały objęte zmianą ani też nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych wskaźników i parametrów, czy też konkretnego tere, to tym samym w granicach obszaru objętego tą zmianą planu, powinny zostać sformułowane wszystkie ustalenia dotyczące zasad i warunków zagospodarowania, o których mowa w ww. § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały zmieniającej, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p. w dostosowaniu do faktycznych zamierzeń inwestycyjnych.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż **sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, a tym samym doszło do istotnego naruszenia zarówno zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem taka zmiana planu miejscowego nadal nie spełnia wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z takim brzmieniem uchwały przystąpieniowej, tj. określającym, iż zmianie podlegać będzie cała jednostka redakcyjna § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały Nr XLI/322/05 z 8 grudnia 2005 r., zmieniane ustalenia powinny być dostosowane nie tylko do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p., na podstawie których sporządzono zmianę tego planu, ale także powinny być dostosowane do obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Żyrardowa, przyjętego uchwałą Nr XVI/126/99 Rady Miejskiej Żyrardowa z 30 grudnia 1999 r., zmienioną uchwałą Nr: XLIX/413/10 z 30 września 2010 r., zwanego dalej „Studium”.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały zmieniającej, w związku tak przyjętym ogólnym brzmieniem uchwały intencyjnej, odnoszącym się do całej jednostki redakcyjnej § 9 ust. 2

pkt 3 lit. b uchwały zmieniającej, stwierdzono również, że uchwała zmieniająca narusza ustalenia obowiązującego 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, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa

miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 wyznaczonych w studium.**

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 uchwały zmienianej, odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **3KPz**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2 do uchwały Nr XLIX/413/10 z 30 września 2010 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w uchwale zmienianej Nr XLI/322/05 z 8 grudnia 2005 r. symbolem **3KPz**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako zabudowa usługowa i mieszkaniowa z dopuszczeniem produkcyjnej**, określone symbolem **UM**, dla których ustalono

rozwój zabudowy usługowej w tym obiekty użyteczności publicznej, zabudowy mieszkaniowej oraz możliwość realizacji zabudowy produkcyjnej jako politykę rozwoju funkcjonalnego obszaru.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XLIX/413/10 z 30 września 2010 r. (str. 51 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **UM**, ustalono: „(...) na działkach nowo zabudowujących się, powierzchnia terenu biologicznie czynna na poziomie min. 15% w stosunku do powierzchni działki budowlanej lub terenu danej inwestycji, a w uzasadnionych przypadkach wynikających z analiz przestrzennych na etapie sporządzania planu dopuszcza się zmniejszenie określonej powierzchni do min. 5%. (...)”, **podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej uchwały zmienianej, zawartymi w § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme, powierzchnia terenu biologicznie czynna dla terenu 3KPz została ustalona na poziomie min. 2%, co oznacza, iż ustalenia w tym zakresie pozostają w sprzeczności ze Studium.**

Co prawda, Rada Miasta Żyrardowa ustaliła również, że: „(...) w terenach zainwestowanych zachowanie powierzchni terenu biologicznie czynnej, winno być określone indywidualnie dla danego terenu na etapie projektu planu, (...)”, jednakże określenie to powinno nastąpić w oparciu o ww. wskaźniki ustalone w Studium, **bowiem właśnie w ramach dopuszczenia zmniejszenia powierzchni biologicznie czynnej do min. 5%, organy Miasta Żyrardowa wskazały już na możliwość zastosowania odstępstwa, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., od ustalonego wskaźnika zagospodarowania terenu.**

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że **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.** Tym bardziej, iż w Studium dopuszczono już możliwość zmniejszenia ustalonego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej do min. 5%. Zatem dalsze zmniejszenie tego wskaźnika w badanej uchwale, zmieniającej plan miejscowy (do 2%), przekracza ustalenia Studium.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak

i uchwalanie studium (a także jego zmian) oraz planów miejscowych (a także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Prezydent i Rada Miasta Żyrardowa.

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 uchwały zmieniającej w całości, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu zmiany planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Tym samym, z uwagi na brak zawężenia zakresu zmiany planu miejscowego w uchwale intencyjnej oraz przyjęcie wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej, o którym mowa w § 9 ust. 2 pkt 3 lit. b tiret ósme uchwały zmienianej, 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;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Wobec powyżej opisanych naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), 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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. W związku z faktem, iż takie ustalenia jak minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, czy też maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, są obligatoryjnymi ustaleniami planu, należy stwierdzić nieważność uchwały w całości. Nie ma bowiem w postępowaniu nadzorczym, możliwości zastąpienia wadliwych zapisów uchwały zmieniającej plan miejscowy, gdyż jak wskazano wyżej, władztwo planistyczne należy wyłącznie do organów gminy.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg wypełnienia dyspozycji m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie nie odniesienia wszystkich ustalonych wskaźników zagospodarowania terenu do powierzchni działki budowlanej;
- art. 15 ust. 2 pkt 6, w zakresie braku ustalenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 6, w zakresie ustalenia minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej naruszającego ustalenia Studium.

Istotność powyższych naruszeń, należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany wyżej przytoczony przepis.

Ponadto, organ nadzoru ponownie wskazuje, że brak zawężenia, w uchwale intencyjnej, przedmiotu regulacji zmian, np. w odniesieniu do wybranego zagadnienia, czy parametru oznacza, iż ocena prawna podjętej uchwały musi być dokonywana w kontekście łącznych ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i zmieniającej, które łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów, określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ustawy o p.z.p. Zawężenie przedmiotu zakresu dokonywanych zmian w uchwale przystąpieniowej, może nastąpić na każdym etapie sporządzania projektu planu miejscowego. Jeżeli zatem nie zostanie dokonana zmiana uchwały przystąpieniowej, ograniczająca zakres dokonywanych zmian, to obowiązkiem organu nadzoru będzie weryfikacja wspólnych ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej oraz ją zmieniającej, do wszystkich obowiązkowych ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.,

dotyczących zasad i warunków zagospodarowania, w tym także w zakresie wzajemnej ich korelacji.

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, które musiałyby być inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których wyżej.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”*

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa.** Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIII/545/22 Rady Miasta Żyrardowa z 24 listopada 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa zatwierdzonego uchwałą Nr XLI/322/05 Rady Miejskiej Żyrardowa z dnia 8 grudnia 2005 r.”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/