



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 10 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.288.2022.JF

Rada Miejska w Piasecznie

ul. Kościuszki 5

05 – 500 Piaseczno

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 1157/LIX/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 października 2022 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna - dla obszaru części działki nr ewid. 2 obr. 44, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1440/XLVIII/2010 z dnia 16 czerwca 2010r.”.*

Uzasadnienie

Na sesji 19 października 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1157/LIX/2022 *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna - dla obszaru części działki nr ewid. 2 obr. 44, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1440/XLVIII/2010 z dnia 16 czerwca 2010r.”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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.*

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.

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, a więc zawartości planu (część tekstowa, graficzna, elementy obligatoryjne, elementy fakultatywne, zgodność z przepisami odrębnymi itp.). Ta zawartość aktu planistycznego unormowana 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.

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, 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 stanowić 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 łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią § 1 ust. 1 i 2 uchwały przystąpieniowej Nr 391/XVI/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 listopada 2019 r. „1. Ustala się przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjętego uchwałą

Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1440/XLVIII/2010 z dnia 16 czerwca 2010r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Armii Krajowej, Chyliczkowską od wschodu i od południowego wschodu granicą administracyjną miasta (obszar D9, D10, D11, D12, D13, D14, D15, D16) dla obszaru działki nr ewid. 2 obr. 44. 2. Granice przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa załącznik nr 1, który jest integralną częścią niniejszej uchwały.”. Tym samym w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 1440/XLVIII/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 16 czerwca 2010 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Armii Krajowej, Chyliczkowską od wschodu i od południowego wschodu granicą administracyjną miasta (obszar D9, D10, D11, D12, D13, D14, D15, D16)” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 14 października 2010 r. Nr 177, poz. 4580, z późn. zm.), dla obszaru działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 2 położonej w obrębie 44 w gminie Piaseczno, **nie wskazując przy tym, jakie konkretnie ustalenia będą przedmiotem nowelizacji.**

Następnie, uchwałą Nr 915/XLVI/2021 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 listopada 2021 r. **dokonano zmiany granic obszaru objętego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Armii Krajowej, Chyliczkowską od wschodu i od południowego wschodu granicą administracyjną miasta (obszar D9, D10, D11, D12, D13, D14, D15, D16), w ten sposób, że zawężono obszar przedmiotowej zmiany planu miejscowego dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 2 położonej w obrębie 44 w gminie Piaseczno, oznaczony literami A, B, C, D A na załączniku graficznym do ww. uchwały (vide § 1 pkt 2).**

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że skoro w treści przytoczonych powyżej ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, **nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu,** to tym samym zakres dokonywanej zmiany obejmować powinien pełen zakres określony w art. 15 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, **zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Tymczasem, **mimo przywołanej powyżej treści ustaleń uchwały przystąpieniowej, a także jednoznacznych ustaleń zawartych w § 2 uchwały zmieniającej,** w brzmieniu: „**Pozostałe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady**

Miejskiej Nr 1440/XLVIII/2010 z dnia 16 czerwca 2010r. **pozostają bez zmian.**”, **jednocześnie przedmiotowa zmiana planu miejscowego nie wyklucza ze stosowania ustaleń zawartych w § 5 ust. 1 pkt 16 oraz § 30 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały zmienianej**, w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 16) **maksymalnej wysokości zabudowy** – należy przez to rozumieć wymiar liczony od poziomu terenu do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połaci dachowych; (...) § 30. Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1I-Kd, 2I-Kd (...) 2. Sposób zagospodarowania: (...) 2) standardy kształtowania zabudowy: (...) c) **wysokość zabudowy zgodnie z potrzebami technologicznymi, nie wyżej niż 12m od istniejącego poziomu gruntu rodzimego do najwyższego punktu;**”, **które wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**, bowiem z przepisów ustawy o p.z.p. i z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wynika jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**, a sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 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, z późn. zm.), zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Ponadto, przedmiotowa zmiana planu miejscowego nie wyklucza także ze stosowania ustaleń zawartych w:

- **§ 5 ust. 1 pkt 19 – 23** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 19) **nośniku reklamy** - należy przez to rozumieć urządzenie reklamowe w jakiegokolwiek materialnej formie ze stałą lub zmienną powierzchnią ekspozycyjną: nieoświetloną, oświetloną lub podświetloną; przeznaczone do eksponowania reklamy; nie będące znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach drogowych, elementem

gminnego systemu informacji przestrzennej lub pojazdem samobieżnym; 20) **reklamie** – należy przez to rozumieć przekazywaną w jakiegokolwiek wizualnej formie i przy wykorzystaniu nośnika reklamy informację o różnego rodzaju towarach i usługach; 21) **szyldzie** - należy przez to rozumieć zewnętrzne oznaczenie stałego miejsca wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, zawierające elementy informacji wizualnej; 22) **szyldzie reklamowym** – należy przez to rozumieć rodzaj powiększonego szyldu, umieszczanego w sąsiedztwie witryny lub wejścia do lokalu, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zawierającego grafikę informacyjno-reklamową, określającą nazwę i charakter prowadzonej działalności oraz logo firmowe; 23) **bannerze** – należy przez to rozumieć rodzaj reklamy będącej grafiką na nośniku tekstylnym lub pcv, rozpiętej na niezależnej konstrukcji z mocowaniem nośnika po jego obrzeżu;”;

- **§ 7 pkt 2 lit. h** oraz **pkt 12 – 13** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez: (...) 2) kształtowanie zabudowy i jej otoczenia, w zależności od terenu i rodzaju zabudowy, przy uwzględnieniu określonej w ustaleniach ogólnych i szczegółowych wskaźników: (...) h) kształtowania ogrodzeń; (...) 12) zakaz lokalizowania szyldów, szyldów reklamowych i bannerów na ogrodzeniach; 13) sytuowanie reklam i nośników reklamowych nieokreślonych w przepisach odrębnych dopuszcza się pod warunkami: a) uzgodnienia z gminą lokalizacji i formy w przypadku powierzchni reklamy większej niż 1,0 m², b) nie lokalizowania reklam i nośników reklamowych w sposób utrudniający ruch kołowy lub pieszy, c) nie lokalizowania reklam i nośników reklamowych w miejscach zastrzeżonych dla znaków drogowych lub w sposób utrudniający odczytywanie tych znaków, d) uzyskania stosownej zgody na reklamę wydanej przez zarządzającego ulicą – w przypadku pasa ulicznego - lub wydanej przez właściciela bądź zarządzającego – w stosunku do pozostałych terenów, e) nie lokalizowania reklam i nośników reklamowych na drzewach, elementach małej architektury, budowlach i urządzeniach technicznych, f) nie stosowania reklam o powierzchni większej niż 10,0 m², g) nie przekraczania wysokości 6,0 m - mierzonej od poziomu terenu do najwyższego punktu, h) stosowania kolorystyki i formy spójnej z kompozycją architektoniczną budynków;”;
- **§ 10 pkt 8** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 8) stosowanie ogrodzeń pod następującymi warunkami: a) wprowadzenie ogrodzeń ażurowych o prześwicie minimum 40% na całej powierzchni, b) o wysokości od 1,5 do 1,7 m, c) na całym obszarze obowiązywania

planu zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych, d) dopuszcza się podmurówkę ogrodzenia nie przewyższającą poziomu terenu lub wyższą, ale z przepustami w poziomie terenu zapewniającymi możliwość migracji drobnych przedstawicieli fauny, e) wjazdy na działki budowlane od ulic publicznych: lokalnych (KD-L) i dojazdowych (KD-D), z dopuszczeniem sytuowania bram w minimalnej odległości 5,0 m od naroży trójkątów widoczności wyznaczonych przy skrzyżowaniach ulic, zgodnie z przepisami odrębnymi, f) linie ogrodzenia od strony ulic publicznych winny być lokalizowane w liniach rozgraniczających tych ulic, g) bramy i furtki w ogrodzeniach nie mogą otwierać się na zewnątrz działki; dopuszcza się ich miejscowe wycofanie w celu ominięcia przeszkód typu: drzewo, urządzenia infrastruktury technicznej i w miejscu sytuowania bram wjazdowych, h) linia ogrodzeń winna przebiegać w odległości minimum 0,5 m od gazociągu, i) dla budownictwa jednorodzinnego szafki gazowe powinny być zlokalizowane w linii ogrodzenia, w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządcą sieci.”;

- **§ 30 ust. 2 pkt 3 i 4** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „§ 30. Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1I-Kd, 2I-Kd (...) 2. Sposób zagospodarowania: (...) 3) **w zakresie budowy ogrodzeń** ustala się -ogrodzenia zgodnie z wymogami technicznymi obiektu; 4) **w zakresie sytuowania reklam** obowiązują ustalenia zawarte w § 7 pkt 12 – 13;”

które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być **jedynie** przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zakazu ich sytuowania, w miejsce

obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, czy też zakaz ich sytuowania, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą. Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie. Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania zmiany planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr 391/XVI/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 listopada 2019 r. Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Piasecznie była zobowiązana do wykluczenia ze stosowania wskazanych powyżej ustaleń uchwały zmienianej.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż brak zawężenia w uchwale intencyjnej przedmiotu regulacji zmian, np. w odniesieniu do wybranego zagadnienia, czy też parametru lub konkretnej jednostki redakcyjnej, 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. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż w przedmiotowej sprawie nie dokonano zmiany uchwały przystąpieniowej, ograniczając zakres dokonywanych zmian, doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na brak wzajemnej korelacji wszystkich ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i ją zmieniającej, zgodnie z wymogami przepisów, określonych w aktualnym brzmieniu art. 15 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru ponownie zwraca uwagę na fakt, iż 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. 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 zmienianej i uchwały ją zmieniającej, powinna być dostosowana do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Biorąc pod uwagę powyższe, a także fakt, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na brak wzajemnej korelacji wszystkich ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i ją zmieniającej, o czym wyżej.

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, w tym także dokonania ewentualnej zmiany uchwały przystąpieniowej w celu zawężenia regulacji, np. do konkretnych jednostek redakcyjnych. Jeżeli bowiem 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 ustawy o p.z.p., w tym także w zakresie wzajemnej ich korelacji.

W tym miejscu należy podkreślić, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie zmiany planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych

- organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
 - dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
 - redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt, iż Rada Miejska w Piasecznie, nie dokonała wyłączenia ze stosowania wskazanych powyżej ustaleń uchwały zmienianej, a tym samym nie uwzględniła obecnego stanu prawnego wynikającego z aktualnego brzmienia art. 15 ustawy o p.z.p. Brak wyłączeń ze stosowania poszczególnych ustaleń, wynikających z uchwały zmienianej wprost wpływa na ostateczną treść normatywną miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także na jej komunikatywność i wykonalność, przy czym jednocześnie należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie komunikatywności), ale stwierdzenie jego zgodności z przepisami prawa.

W tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż zgodnie z treścią sformułowanego w sposób nieprawidłowy § 3 pkt 1 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „Integralnymi częściami uchwały są: 1) część tekstowa stanowiąca treść uchwały oraz **część graficzna, na którą składa się rysunek planu** w skali 1:1000, stanowiąca załącznik nr 1 do niniejszej uchwały,”, **wprowadzono de facto nowy załącznik graficzny do uchwały, opisany także w sposób nieprawidłowy jako rysunek planu – załącznik nr 1, który określa jednocześnie obowiązujące już ustalenia wynikające z załącznika, o którym mowa w § 2 pkt 2 uchwały zmienianej Nr 1440/XLVIII/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 16 czerwca 2010 r., dotyczące np. oznaczenia przeznaczenia terenu 2I-Kd oraz częściowo określenia przebiegu nieprzekraczalnej linii zabudowy.**

Tymczasem, wprowadzony na mocy § 3 pkt 1 uchwały zmieniającej, załącznik graficzny stanowiący załącznik nr 1, winien co najwyżej określać zmiany, jakie faktycznie nastąpiły w stosunku do planu miejscowego już obowiązującego, w tym przypadku m.in. w zakresie określenia wyłącznie „nowego” przebiegu:

- nieprzekraczalnej linii zabudowy, w granicach terenu oznaczonego symbolem 2I-Kd;
- granicy strefy zagrożenia powodzią;
- granicy Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu;
- granic archeologicznych stref ochrony konserwatorskiej.

Natomiast pozostałe ustalenia dotyczące np. przeznaczenia terenów oraz częściowo nieprzekraczalnych linii zabudowy, które wynikają z uchwały zmienianej, nie mogą stanowić ustaleń przedmiotowej zmiany planu, lecz co najwyżej mogą zostać oznaczone jako element informacyjny tej zmiany planu.

Innymi słowy należy wskazać, iż prawidłowo sporządzony **rysunek zmiany planu miejscowego** winien, jako ustalenia, wskazywać faktyczne zmiany jakie zostały dokonane w odniesieniu do ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej. Powyższe oznacza, iż ustalenia wynikające z regulacji poprzedniej uchwały, stanowić mogą co najwyżej oznaczenia informacyjne, o których mowa w § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe winno zatem znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku zmiany planu, w tym także w dołączonej legendzie. Tym samym należy stwierdzić, iż część graficzna uchwały zmieniającej, wykracza poza zakres faktycznie dokonanej zmiany, a tym samym nie spełnia wymogu art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi również o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tej zmiany planu miejscowego i oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 jego 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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt

II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub 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 sporządzania zmiany planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1157/LIX/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 października 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna - dla obszaru części działki nr ewid. 2 obr. 44, uchwalonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1440/XLVIII/2010 z dnia 16 czerwca 2010r.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/