



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

WP-I.4131.143.2024

Rada Miejska w Sochocinie

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 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/22/2024 Rady Miejskiej w Sochocinie z 27 czerwca 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w mieście Sochocin.”*.

Uzasadnienie

Na sesji 27 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Sochocinie podjęła uchwałę Nr III/22/2024 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w mieście Sochocin.”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Powyzszą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 lipca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 4 lipca 2024 r., znak: O.0007.3.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Sochocinie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.143.2024, wraz z prośbą o przekazanie wyjaśnień. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 23 lipca 2024 r., znak: WP-I.4130.696.2024, do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania

wyjaśniającego, dotyczącego procesu przebiegu uzgodnień do ww. projektu planu miejscowego, w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

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

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

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismem znak: R.6722.1.2021 z 7 grudnia 2022 r. i z 31 stycznia 2023 r., Burmistrz Miasta i Gminy Sochocin wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego dla terenów położonych w mieście Sochocin, zaś Rada Miejska w Sochocinie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXIV/195/2021 z 30 marca 2021 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji.

W przedmiotowej sprawie, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu, organ wykonawczy gminy winien zatem kolejno:

- ogłosić w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie podmiotowej, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomić na piśmie o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (art. 17 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- sporządzić prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego z uwzględnieniem art. 36 (art. 17 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpić o opinie i uzgodnienia projektu planu miejscowego do właściwych instytucji i organów, a także o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. a, b oraz c ustawy o p.z.p.);
- wprowadzić zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień, a także **ogłosić o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożyć ten projekt wraz z prognozą oddziaływania na środowisko**

- do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz zorganizować w tym czasie co najmniej jedną dyskusję publiczną (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczyć w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p., **termin nie krótszy niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące tego projektu** (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
 - **rozpatrzyć uwagi wniesione do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania** (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
 - **wprowadzić zmiany do projektu planu, wynikające z rozpatrzenia uwag, a następnie ponowić uzgodnienia w niezbędnym zakresie** (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
 - **przedstawić radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag** (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Tymczasem, jak wynika z przekazanej dokumentacji prac planistycznych, wyżej wymienione czynności zostały przeprowadzone w sposób naruszający ww. przepisy, albowiem **Burmistrz Miasta i Gminy Sochocin, m.in. w ogóle nie wyłożył projektu planu miejscowego do publicznego wglądu w terminie oraz formie określonej w przywołanym powyżej przepisie, ani też nie ogłosił o jego wyłożeniu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, przeprowadzając w to miejsce konsultacje społeczne, które przeprowadza się dla procedur planistycznych rozpoczętych po 23 września 2023 r.**

W dokumentacji prac planistycznych przekazanej przy przywołanym powyżej piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin z 4 lipca 2024 r., znak: O.0007.3.2024, zamieszczono bowiem tylko ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, m.in. w formie zbierania uwag w terminie od 14 lutego 2024 r. do 15 marca 2024 r. (łącznie przez okres 31 dni).

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przekazanej przez Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin dokumentacji prac planistycznych, zawierającej ogłoszenie zamieszczone, m.in. w gazecie „*Extra Płońsk*” z 13 lutego 2024 r. o przeprowadzeniu konsultacji społecznych.

Również przekazane przez Burmistrza Miasta i Gminy Sochocin wyjaśnienia z 22 lipca 2024 r., znak: R.6722.1.2021 (Identyfikator Poświadczenia: ePUAP-UPP137392863), stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, **potwierdzają, iż: „(...) przed wejściem życie ustawy zmieniającej tj. 24 września 2023r. podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawiadomiono o podjęciu uchwały, przyjmowano wnioski, następnie przystąpiono do uzyskiwania opinii i uzgodnień.**

Po 24 września 2024r. dokonano ponownego uzgodnienia z Regionalnym Dyrektorem Ochrony Środowiska i Państwowym Gospodarstwem Wodnym „Wody Polskie” po wcześniejszych odmowach uzgodnienia, przeprowadzono konsultacje społeczne oraz Rada Miejska uchwaliła w/w plan. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy Sochocin nie posiadają kompetencji do wybierania sobie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca dokonując zmian w ustawie o p.z.p. w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych zdecydował o zmianie trybu sporządzania planu miejscowego, a także jednoznacznie określił, w ramach przepisów intertemporalnych, regulacje przejściowe. W przedmiotowym przypadku zastosowanie znajdują przepisy przez nowelizacją, a zatem, Burmistrz Sohocina, jako organ wykonawczy odpowiedzialny za proces sporządzania projektu planu miejscowego, nie był uprawniony do przeprowadzenia konsultacji społecznych, lecz został ustawowo zobowiązany do przeprowadzenia czynności określonych w kolejnych przepisach, o których mowa w art. 17 pkt 9, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r.

Powyższe oznaczało konieczność:

- ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia i wyłożenia tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni oraz konieczność zorganizowania, w tym czasie, co najmniej jednej dyskusji publicznej;
- wyznaczenia terminu nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia projektu planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogły wносить uwagi dotyczące tego projektu;
- rozpatrzenia uwag wniesionych do projektu planu, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania;
- wprowadzenia zmian do projektu planu, wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie ponownienia uzgodnień w niezbędnym zakresie;
- przedstawienia radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag.

W przedmiotowej sprawie doszło zatem m.in. do naruszenia terminu na dokonanie ogłoszeń o wyłożeniu projektu planu, w prasie miejscowej, przez obwieszczenie oraz udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej, który zgodnie z wolą ustawodawcy winien nastąpić na co najmniej „7 dni przed dniem wyłożenia”, nie zaś najpóźniej

w dniu rozpoczęcia konsultacji społecznych (*vide* art. 8h ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po wejściu w życie ustawy zmieniającej).

Ponadto, gdyby nawet przyjąć, iż przeprowadzenie konsultacji społecznych w formie zbierania uwag w terminie od 14 lutego 2024 r. do 15 marca 2024 r., czyli przez okres 31 dni, spełniało wymogi art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 24 września 2023 r., to jednak biorąc pod uwagę łączny okres minimalnych terminów na wnoszenie uwag (począwszy od pierwszego dnia wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu do ostatniego dnia na ich wnoszenie), powinien on wynieść co najmniej 35 dni (21 dni na wyłożenie + 14 dni na wniesienie uwag po wyłożeniu), nie zaś 31 dni.

Organ nadzoru dostrzega, iż zarówno wyłożenie projektu planu do publicznego wglądu, wraz z ustawowo określonymi czynnościami z tym związanymi, jak i obecne konsultacje społeczne, o których w art. 8i ustawy o p.z.p. po nowelizacji, są formą partycypacji społecznej, która w obu formach **powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego**. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy.

Ratio legis tak rozumianej partycypacji społecznej, związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym, faktycznego dostępu do rozwiązań przestrzennych oraz pełnego zakresu regulacji planu miejscowego, niemniej jednak, to nie organy Gminy Sochocin uprawnione są do odpowiedniego doboru form tejże partycypacji, stąd konieczność stosowania rozwiązań ustawowych, które dla procedur rozpoczętych przed nowelizacją nakazują stosowanie partycypacji społecznej w sposób dotychczasowy.

W związku z powyższym, wyłożenie projektu planu miejscowego przez okres co najmniej 21 dni, w trybie art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, wraz z ogłoszeniem o wyłożeniu projektu planu na co najmniej 7 dni przed

dniem wyłożenia, zamiast przeprowadzenia konsultacji społecznych w formie zbierania uwag, uznać należy za konieczne.

W tej sytuacji ponownie należy wskazać, iż doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały Rady Miejskiej w Sochocinie w całości, bez dokonywania szczegółowej analizy treści merytorycznej uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p.

Niemniej jednak organ nadzoru wskazuje, iż **wbrew decyzji Zastępcy Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 12 stycznia 2024 r., znak: W.RPP.610.713.2023.AP**, z której wynika, iż: „(...) *Analizując część graficzną projektu ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono, że obszary szczególnego zagrożenia powodzią dla zalewu wodą Q1% oraz zalewu wodą Q10% od rzeki Wkry zostały wrysowane w sposób prawidłowy. (...) Odnosząc się do proponowanego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdzono, że w części tekstowej zawarto zapis, który mówi o tym, że przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia obszaru szczególnego zagrożenia powodzią a wszelkie działania inwestycyjne muszą być realizowane w trybie i zakresie określonym w obowiązujących przepisach odrębnych wskazanych w ustawie prawo wodne. Ponadto, wskazano, że na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią o zasięgu zalewu 1% dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy, jej przebudowę i remont bez możliwości jej rozbudowy, infrastruktury technicznej i systemów komunikacji oraz obiektów niezwiązanych trwale z gruntem zgodnie z zasadami dotyczącymi sposobu zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią z zachowaniem ustaleń niniejszego planu i przepisów odrębnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią o zasięgu zalewu 10% dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy, jej przebudowy i remont, bez możliwości jej rozbudowy, realizację infrastruktury technicznej i systemów komunikacji oraz obiektów niezwiązanych trwale z gruntem zgodnie z zasadami dotyczącymi sposobu zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią oraz z zachowaniem ustaleń niniejszego planu i przepisów odrębnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej. Dodatkowo, w przedłożonym projekcie wprowadzono nieprzekraczalne linie zabudowy, które wykluczają powstanie nowej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. (...)*”, wprowadzono możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku planu miejscowego, sporządzonego w skali 1:2000, m.in. w ramach terenów oznaczonych symbolami: 65MN, 70MN, 71MN, 1U i 1US.

Tym samym, z jednej strony, **treść § 8 ust. 3 uchwały**, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (...) 3. **Określa się zasady lokalizowania budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy.** W przypadku istniejących budynków, wysuniętych poza ustalone planem linie zabudowy (w kierunku osi drogi) dopuszcza się utrzymanie powyższej zabudowy, z możliwością jej rozbudowy, przebudowy i remontu, z zachowaniem obecnej linii zabudowy oraz uwzględniając pozostałe ustalenia niniejszego planu i obowiązujących przepisów odrębnych.”, **pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 16 ust. 3 tej samej uchwały**, w których określono w sposób prawidłowy: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (...) 3. Na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią o zasięgu zalewu 10% dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy, jej przebudowę i remont, bez możliwości jej rozbudowy, realizację infrastruktury technicznej i systemów komunikacji oraz obiektów niezwiązanych trwale z gruntem zgodnie z zasadami dotyczącymi sposobu zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią oraz z zachowaniem ustaleń niniejszego planu i przepisów odrębnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.”. **Z drugiej zaś strony, mimo określonych w sposób prawidłowy ustaleń § 16 ust. 1 uchwały**, w brzmieniu: „1. Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia obszaru szczególnego zagrożenia powodzią a wszelkie działania inwestycyjne muszą być realizowane w trybie i zakresie określonym w obowiązujących przepisach odrębnych wskazanych w ustawie prawo wodne.”, w treści tego samego **§ 16 ust. 2 uchwały**, **wbrew decyzji Zastępcy Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 12 stycznia 2024 r., znak: W.RPP.610.713.2023.AP, określono:** „(...) 2. Na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią o zasięgu zalewu 1% dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy, jej przebudowę i remont z możliwością jej rozbudowy, realizację infrastruktury technicznej i systemów komunikacji oraz obiektów niezwiązanych trwale z gruntem zgodnie z zasadami dotyczącymi sposobu zagospodarowania terenów szczególnego zagrożenia powodzią z zachowaniem ustaleń niniejszego planu i przepisów odrębnych w zakresie ochrony przeciwpowodziowej.”.

Mając zatem na uwadze definicję *nieprzekraczalnej linii zabudowy* zawartą w § 3 ust. 10 uchwały, przez którą należy rozumieć *linię wyznaczoną na rysunku planu oraz określoną ustaleniem w tekście niniejszej uchwały, przed którą nie wolno lokalizować nowo realizowanych obiektów budowlanych, w szczególności budynków, należy stwierdzić, iż zgodnie z rysunkiem przedmiotowego planu miejscowego wprowadzono możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych, m.in. symbolami: 65MN, 70MN, 71MN, 1U i 1US. Tym samym doszło do istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1,*

ust. 2 pkt 7 i 9, art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, mając na uwadze przywołaną powyżej definicję *nieprzekraczalnej linii zabudowy* a także ustalenia zawarte, m.in. w:

- § 21 pkt 1 uchwały, z których wynika możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej dla terenów oznaczonych symbolem literowym **MW**;
- § 23 pkt 1 uchwały, z których wynika możliwość realizacji zabudowy zagrodowej oraz zabudowy związanej z produkcją rolną i przetwórstwem rolno-spożywczym, agroturystyką dla terenów oznaczonych symbolem literowym **RM**;
- § 24 pkt 1 i 2 uchwały, z których wynika możliwość realizacji usług w zakresie kultury, gastronomii, hotelarstwa, handlu, rzemiosła, usług wulkanizacyjnych, usług związanych z obsługą pojazdów, a także garaży i budynków gospodarczych i pomocniczych dla terenów oznaczonych symbolem literowym **U**;
- § 43 pkt 1 uchwały, z których wynika możliwość realizacji obiektów budowlanych i *budynków pomocniczych związanych z funkcją terenu* **IIG**,

należy stwierdzić, iż w **odniesieniu do terenów odpowiednio oznaczonych, m.in. symbolami: 2MW, 9RM, 10RM, 11RM, 17U i IIG istnieje konieczność wyznaczenia linii zabudowy.**

Linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „*ruchu budowlanego*”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Powyższy brak określenia linii zabudowy w granicach ww. terenów stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stanowi ewidentną sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie, co tym samym przesądza, w tym przypadku, o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie należy dodać, iż 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 zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Ponadto, za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia *wskaznika zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 3 ust. 9 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 9. wskaźniku zabudowy – należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce budowlanej w odniesieniu do powierzchni tej działki;*”, bowiem w obecnym stanie prawnym sposób określenia powierzchni zabudowy zawiera § 14 pkt 4 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), zgodnie z którym (§ 14 pkt 4), „*część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu zawiera: (...) 4) zestawienie: a) powierzchni zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, przy czym powierzchnię zabudowy budynku pomniejsza się o powierzchnię części zewnętrznych budynku, takich jak: tarasy naziemne i podparte słupami, gzymsy oraz balkony, b) powierzchni dróg, parkingów, placów i chodników, c) powierzchni biologicznie czynnej, d) powierzchni innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących;*”, przy uwzględnieniu ustaleń zawartych w § 12 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „*Powierzchnie budynku określa się zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku nr 2 do rozporządzenia, uwzględniając przepisy § 14 pkt 4 lit. a oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b.*”.

Powyższe oznacza, że ustawodawca wskazał w przepisach ww. rozporządzenia sposób liczenia powierzchni zabudowy, którą należy rozumieć jako powierzchnie określone w PN-ISO 9836 z pomniejszeniem o powierzchnię części zewnętrznych budynku, takich jak: tarasy naziemne i podparte słupami, gzymsy oraz balkony. Tym samym brak podstaw prawnych do ich regulacji w samym planie miejscowym, albowiem sposób ich liczenia dawać będzie różne wyniki co jest niedopuszczalne.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego definiowania legalnych pojęć. Tymczasem, w przedmiotowym planie miejscowym zdefiniowano pojęcie wchodzące w skład legalnej definicji, zmieniając znaczenie prawne wskaźnika powierzchni zabudowy, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, upoważniały Radę Miejską w Sochocinie do określenia zarówno zasad i warunków podziałów nieruchomości, jak również zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, bowiem Rada Miejska w Sochocinie przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego **30 marca 2021 r.**, a tym samym oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w odniesieniu do **działek**, określanych w trybie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., Rada miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych**, w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. **Rada Miejska w Sochocinie nie miała jednak możliwości, z jednej strony określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., o których mowa np. w treści § 22 pkt 8 lit. a uchwały, czy też *działek mieszkaniowych* lub *działek mieszkaniowo-usługowych*, o których mowa m.in. w treści § 22 pkt 8 lit. b oraz c uchwały. Z drugiej zaś strony, nie miała również możliwości określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w trybie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do *działek mieszkaniowych* lub *działek mieszkaniowo-usługowych*, o których mowa m.in. w treści § 22 pkt 7 lit. b oraz c uchwały.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściskość 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. Kmieciak: 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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/22/2024 Rady Miejskiej w Sochocinie z 27 czerwca 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w mieście Sochocin.”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/