



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 października 2022 r.

WNP-I.4131.249.2022.MW1

Rada Gminy Płońsk

ul. Pułtуска 39

09 – 100 Płońsk

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 LII/362/2022 Rady Gminy Płońsk z 21 września 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”*.

Uzasadnienie

Na sesji 21 września 2022 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr LII/362/2022 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.”*, przy czym poprawnie przyjęta uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) powinna w podstawie prawnej zawierać art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiana) 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 (opcjonalnie ich zmian), 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 (opcjonalnie ich zmian) 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 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 nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Na sesji w dniu **30 czerwca 2021 r.** Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę **Nr XXXIV/243/2021** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 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 21 września 2012 r. pod poz. 6422, zmienionego uchwałą Nr XXVIII/189/2020 z 11 grudnia 2020 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 22 grudnia 2020 r. pod poz. 13181.

Zgodnie z brzmieniem § 2 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego: **„Zmiana planu dotyczy: 1) obszaru wskazanego na załączniku graficznym stanowiącym integralną część uchwały w zakresie zmiany przebiegu fragmentu drogi oznaczonej w planie obowiązującym jako 9KDL; 2) zmiany brzmienia zapisów dotyczących ciągów zieleni o charakterze izolacyjnym i krajobrazowym, w tym treści § 12.”**.

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 uchwałą 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).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej

uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Organ nadzoru podkreśla, iż uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Wyłącznym przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). W związku z tym załącznik graficzny do ww. uchwały został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru, do którego odnosi się następująca po niej procedura, ale nie musi on spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany). Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej.

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomości została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. **Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz

wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/GI 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.” (publ. LEX nr 1134771);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie

granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Z kolei dokonując zmiany planu miejscowego wyłącznie w części tekstowej, gmina nie jest zobligowana do sporządzenia rysunku planu bowiem, jak wskazano na wstępie niniejszego uzasadnienia, zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. W konsekwencji zmiana taka nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p., a jedynie zmiany zapisów niektórych ustaleń planistycznych, które nie wywołują skutków w postaci konieczności dokonania zmiany rysunku planu miejscowego.

Poprawnie przyjęta uchwała w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna tym samym uwzględniać:

- fakt, iż treść normatywną tworzą łącznie część tekstowa i graficzna uchwały zmienianej oraz uchwały zmieniającej;
 - konieczność zarówno nadania nowego brzmienia poszczególnym jednostkom redakcyjnym, jak również wyłączenia ze stosowania odpowiednich ustaleń uchwały zmienianej, przy spełnieniu wymogów poprawnej legislacji;
 - potrzebę derogowania załączników do uchwały zmienianej,
- przy jednoczesnym braku ingerowania w treść uchwały zmienianej, która nie była przedmiotem dokonywania zmiany (*quod vide* zakres zmian określony w uchwale przystąpieniowej).

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała Nr LII/362/2022 Rady Gminy Płońsk z 21 września 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”, nie spełnia wszystkich przywołanych powyżej kryteriów.

Należy bowiem zauważyć, że skoro zakres dokonywanej zmiany, w części graficznej, dotyczyć miał jedynie konkretnej jednostki terenowej, tj. zmiany przebiegu fragmentu drogi oznaczonej symbolem 9KDL, to wprowadzony na mocy uchwały zmieniającej, załącznik graficzny stanowiący

załącznik nr 1, **winien co najwyżej, określać zmiany jakie faktycznie nastąpiły w stosunku do planu miejscowego już obowiązującego.**

Organ nadzoru zwraca uwagę na fakt, iż Rada Gminy Płońsk podejmując 30 czerwca 2021 r. uchwałę Nr XXXIV/243/2021 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”, **przesądziła jakie ustalenia merytoryczne, w ramach tak rozpoczętej procedury planistycznej, będą ulegać modyfikacjom.**

Powyższe oznacza, iż załącznik graficzny do uchwały zmieniającej Nr LII/362/2022 Rady Gminy Płońsk z 21 września 2022 r., **winien co najwyżej określać faktycznie dokonane zmiany, jakie zostały wprowadzone w wyniku uchwały przystąpieniowej, nie zaś wprowadzać ustalenia, które wynikają z treści uchwały zmienianej i tym samym nie stanowią ustaleń wprowadzonych na mocy uchwały zmieniającej.** Dla przykładu organ nadzoru wskazuje, że tereny oznaczone symbolami 10MNU i 19MN jedynie we fragmencie, w którym nastąpiła faktycznie zmiana przebiegu drogi 9KDL, powinny stanowić treść uchwały zmieniającej, zaś w pozostałej części powinny stanowić treść informacyjną zmiany planu, bowiem wynikają one z ustaleń zawartych w uchwale zmienianej.

Innymi słowy, rysunek zmiany planu winien normować faktycznie nowelizowane ustalenia, a więc takie, które wynikają ze zmiany planu obowiązującego, co wynika wprost z dyspozycji zarówno art. 27 ustawy o p.z.p., jak i mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w tym z jego pkt 9.

Tymczasem **na rysunku zmienionego planu nie wyróżniono w prawidłowy sposób, które ustalenia zostały zmodyfikowane, a które wynikają z uchwały zmienianej,** a tym samym, stosownie do dyspozycji § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowią jego element informacyjny.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., a tym samym doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania zmiany miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli jednak przyjmiemy, że skoro w § 2 uchwały przystąpieniowej oraz jej części graficznej określono, że **zmiana planu dotyczy obszaru wskazanego na załączniku graficznym**, a więc odnosi się do konkretnych działek, bądź ich części wskazanych w uchwale intencyjnej, to tym samym zakres dokonywanej zmiany obejmować powinien pełen zakres określony w art. 15 ustawy o p.z.p., w brzmieniu z dnia podjęcia uchwały zmieniającej. Innymi słowy, faktycznie **zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Tymczasem, Gmina Płońsk pomimo zmian granic jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 10MNU, 19MN, 9KDL i 6KDZ, nie dokonała jakichkolwiek modyfikacji treści planu miejscowego, do obowiązującego obecnie stanu prawnego. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że w wyniku podjętej uchwały, zmianie uległ przebieg drogi oznaczonej symbolem 9KDL, w wyniku czego część terenów oznaczonych w dotychczas obowiązującym planie miejscowym symbolem 10MNU i 19MN zostało przeznaczonych pod 9KDL, ale również część dotychczasowego terenu 9KDL zmieniło swoje przeznaczenie na teren oznaczony symbolem 19MN.

Już w tym miejscu należy zauważyć, że w uchwale przystąpieniowej w odniesieniu do zmiany przebiegu drogi, nie ograniczono wprowadzenia zmian jedynie do części graficznej, co oznacza, że dla, w ten sposób, „uwolnionej” części terenu 19MN stanowiącego dotychczas teren drogi publicznej należało sformułować ustalenia odpowiadające obecnym wymogom art. 15 ustawy o p.z.p.

Ponadto należy zauważyć, że w wyniku zmiany przebiegu ww. drogi zmianie uległ również przebieg linii rozgraniczających terenu 6KDZ. Niejako na marginesie wskazać należy, że z zakresu dokonywanej zmiany określonej w § 2 pkt 1 nie wynika, iż teren ten podlegać będzie zmianie. Co więcej analiza części graficznej uchwały wykazała, że wbrew zakresowi zmiany planu wprowadzono nowe ustalenia dotyczące usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy, które również nie są związane ze zmianą przebiegu drogi 9KDL.

Wszystkie ww. dokonane zmiany, w powiązaniu z zakresem uchwały przystąpieniowej wymagały modyfikacji ustaleń w odniesieniu do terenów objętych faktycznymi zmianami planu, tj. w odniesieniu do terenów: 19MN, 9KDL i 6KDZ. Tymczasem, w odniesieniu do ww. terenów dla

których w uchwale zmienianej w dalszym ciągu obowiązują ustalenia dotyczące m.in. ogrodzeń i reklam (*vide* § 27 pkt 4, § 30 pkt 5 i § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały zmienianej Nr XXIII/154/2012 z 27 czerwca 2012 r.), które **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały**.

Powyższe oznacza, że **w uchwale zmieniającej nie wyłączone ze stosowania ustaleń w zakresie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń**, w odniesieniu do terenów objętych obszarem zmiany planu miejscowego. 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 uchwała zmieniana sporządzona została co prawda w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2012 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.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje

to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Płońsk, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Należy również wskazać, iż zgodnie 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) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”.

Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

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, 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, 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, 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 został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Płońsk Nr XXXIV/243/2021 z 30 czerwca 2021 r.** Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz takim brzmieniem uchwały intencyjnej w sprawie zmiany planu, Rada Gminy Płońsk nie miała podstaw prawnych do pozostawienia ww. kwestii w odniesieniu do znowelizowanych ustaleń dla konkretnych jednostek terenowych. Oznacza to, iż organy gminy ustalając dla tych terenów przeznaczenie w uchwale zmieniającej, powinny wyłączyć ze stosowania ustalenia dotyczące zasad realizacji ogrodzeń i reklam.

W przedmiotowej sprawie nie znajdzie również zastosowania przepis § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 5) ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;”. Przepis ten jest co do zasady sprzeczny z obecnymi regulacjami, o których mowa w art. 37a ustawy o p.z.p., i jaki taki

nie powinien stanowić samodzielnej podstawy prawnej przy formułowaniu ustaleń planistycznych, także w zakresie reklam. Regulacja dotyczące 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, **jest bowiem zastrzeżona dla odrębnej od planu miejscowego uchwały, co winno być uwzględnione przez Radę Gminy Płońsk, przy kolejno podejmowanych uchwałach, w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany).**

Ponadto m.in., dla terenu 19MN (w nowych granicach) w uchwale zmienianej nie ustalono wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, które to wskaźniki nie były obligatoryjnymi elementami planu miejscowego na dzień uchwalenia planu zmienianego, jednakże w obecnym stanie prawnym wskaźniki te, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., stanowią obligatoryjny zakres ustaleń planu miejscowego. Innymi słowy, w odniesieniu do terenów dla których dokonano zmiany przeznaczenia, wszystkie regulacje obligatoryjne, winny spełniać wymogi obecnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że należy, zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również winna być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

Tymczasem **nie ustalono wszystkich obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tj. nie ustalono wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji**, co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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”.

Organ nadzoru wskazuje, iż podejmując uchwałę zmieniającą, Rada Gminy Płońsk, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zatem dokonać regulacji, która powinna mieć charakter regulacji zupełnej, spełniającej wszystkie wymogi **obecnych przepisów ustawy o p.z.p. oraz ww. rozporządzenia wykonawczego.** Jeżeli zatem wskazano w uchwale zmieniającej, iż fragment jednostki terenowej **19MN** stanowią ustalenie planu, to powinno się uwzględnić wszystkie wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. te dotyczące **maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, które winny być określone w części tekstowej.**

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 920/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Jak zatem wynika z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pzp ustalenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Jest to stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni działki budowlanej. Pojęcie kondygnacji zostało z kolei zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) i uszczegółowione w § 3 pkt 17 i 18 tego rozporządzenia. Akt ten rozróżnia kondygnację nadziemną oraz kondygnację podziemną. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji

nadziemnych. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastrukturę techniczną. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Oznacza to, iż intensywność zabudowy opisuje zabudowę przestrzennie, biorąc pod uwagę zarówno powierzchnię zabudowy, jak i liczbę wszystkich kondygnacji oraz geometrię dachu.

10. Z kolei wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy o którym mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego obejmuje jedynie powierzchnię wyznaczoną przez linie wnikaające z rzutu zewnętrznych krawędzi zabudowy (vide: wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12; wyrok NSA z 18 listopada 2015r., II OSK 635/14; wyrok NSA 17 listopada 2015r., II OSK 643/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2015r., II SA/Wr 257/15; wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2016r., I SA/Ol 1427/15; wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2015 r., IV SA/Wa 280/15; wyrok WSA w Krakowie 7 marca 2016 r. , II SA/Kr 116/16). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się jednoznacznie, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy i wskaźnik powierzchni zabudowy to dwa różne pojęcia służące innym celom (vide: wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 643/14).

11. Jak już wskazano, przepis art. 15 ust. 2 ustawy o pzp reguluje obligatoryjne elementy planu miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie planu miejscowego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Rada gminy pozostaje zatem związana zakresem powołanego przepisu (tu: pkt 6), który stanowi normę o charakterze *ius cogens*. Przepis ten w pkt 6 zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, określanych w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z nich stanowi naruszenie art. 28 ustawy o pzp bowiem istotnie wpływa na treść planu miejscowego gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym obszarze objętym planem lub powodować jego niewykonalność. Jeżeli więc w planie miejscowym przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to należy obowiązkowo określić parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu, a zatem użyć także takiego parametru kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jakim pozostaje wskaźnik intensywności zabudowy w przedstawionym powyżej rozumieniu i spełniający wskazane już funkcje. Organ stanowiący gminy nie może więc zaniechać wyznaczenia tego wskaźnika jeżeli przeznaczona teren pod zabudowę.

12. W odniesieniu do kontrolowanej uchwały wskazać należy, iż przewiduje ona teren objęty planem na cele osiedla mieszkaniowego, a zatem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną

wolnostojącą i bliźniaczą (symbol MN), jednorodziną szeregową (symbol MNs) i mieszkaniową wielorodziną (symbol MW) oraz usługową (U), co oznacza, że wyznaczenie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy musiało - w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy - stanowić obligatoryjny element planu.

W takiej sytuacji, zważywszy na wykazaną odmienność omówionych wskaźników, powierzchni całkowitej zabudowy jak i powierzchni zabudowy - wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę - nie można uznać, iż nieustalenie wskaźnika intensywności zabudowy nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego z uwagi na ustalenie innych obligatoryjnych wskaźników jak maksymalna powierzchnia zabudowy, zachowanie minimalnej powierzchni nieruchomości użytkowanej jako biologicznie czynna oraz maksymalna wysokość obiektów. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z orzeczeniami:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/11, z którego wynika, iż „(...) w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest jednolity pogląd, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu tak przed jak i po wejściu w życie wskazanej wyżej ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/16, z którego wynika, iż „(...) Uchwała narusza również ustalenia studium dotyczące określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Dotyczy to następujących terenów: (...) Wskazane powyżej niezgodności ustaleń uchwały z ustaleniami studium, w zakresie określenia przeznaczenia terenu oraz maksymalnej wysokości zabudowy,

maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Rozdziale III, pkt 3.1 studium (str. 58 - 66). Różnice w powyższym zakresie, tj. pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej studium a ustaleniami części tekstowej i graficznej planu, stanowią o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia. O wadze tego naruszenia świadczy okoliczność, że z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia wynika, iż maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna intensywność zabudowy, a także minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowią obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego.(...)”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1356/15, z którego wynika, iż „(...) skarżący opierając się na treści zacytowanych już wyżej przepisów, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu) zakwestionował postanowienia § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC, § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCU i § 19 ust. 2 pkt 4 lit a planu – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCKS w zakresie nieustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, jako stanowiącego jeden z elementów ustaleń planu obejmujących zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Skarżący podkreślił, że w przypadku terenów, na których dopuszcza się zabudowę budynków, obiektów budowlanych, istnieje obowiązek określenia w planie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Z obowiązku tego organ uchwalający zaskarżony plan wywiązał się tylko częściowo, albowiem we wspomnianych paragrafach i ustępach oraz punktach planu oznaczonych lit. b określił maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy odpowiednio dla poszczególnych terenów (na poziomie 0,2, 0,8 i 0,05), natomiast odnośnie minimalnego podał, że "nie ustala się". Takie działanie świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. Według Sądu nie można odmówić trafności temu zarzutowi. Na terenie oznaczonym symbolem ZC ustalono jako formę zabudowy budynki wolnostojące lub zespoły budynków (§ 16 ust. 2 pkt 1 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCU dopuszczono lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych, w formie obiektów wolnostojących lub zespołu obiektów (§ 17 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 planu). Na terenie oznaczonym

symbolem ZCKS dopuszczono lokalizację budynków związanych z obsługą parkingu oraz lokalizację do 120 dni tymczasowych obiektów budowlanych handlu artykułami funeralnymi, w formie obiektów wolnostojących lub zespołów obiektów (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2 planu). Przytoczone ustalenia planu przeczą twierdzeniu organu uchwalającego plan, iż na tych terenach nie mogą być wznoszone żadne budynki, zwłaszcza że określono inne wymagane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskaźniki zabudowy i zagospodarowania, przykładowo: maksymalny stosunek zabudowy do powierzchni działki, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy (który tak jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (który także jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), czy maksymalną wysokość budynków i tymczasowych obiektów budowlanych (§ 16 ust. 2, § 18 ust. 3, § 19 ust. 2 planu). Powyższe przemawia więc za zasadnością określenia w podważanych przez skarżącego uregulowaniach planu również minimalnej intensywności zabudowy, czego – wbrew twierdzeniu Rady - nie wyklucza specyfika przeznaczenia przedmiotowych terenów, zwłaszcza w sytuacji dopuszczenia na nich możliwości zabudowy i ustalenia innych wskaźników. Oznacza to, że i w tym aspekcie ustaleń planistycznych doszło do naruszenia zasad sporządzania planu.(...)”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2552/13, z którego wynika, iż „(...) Podzielić należy również stanowisko organu, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań zawartych w cytowanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., również ze względu brak określenia w planie miejscowym obowiązkowego wskaźnika zagospodarowania terenu takiego jak - minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalenie 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. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. Skoro ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników minimalnych i maksymalnych, to wprowadzenie do treści § 18 ust. 10 pkt 2 lit,b) , § 21 ust. 12 pkt 2 lit. b), i § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b) w zakresie

dotyczącym ustalenia minimalnej powierzchni zabudowy na działce budowlanej zwrotu "nie ogranicza" nie stanowi, w ocenie Sądu, wypełnienia dyspozycji tego przepisu. Trzeba pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowana do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że uchwałodawca nie wskazał minimalnego wskaźnika zabudowy dla terenów o symbolach: A12 UO/US/U, D14 U/PR, D15 U/PR, D16 U/MN I D17 U/MN. Tymczasem wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ale były jasne i jednoznaczne. Aby cel taki osiągnąć, lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1515/13, z którego wynika, iż: „(...) Dla terenów objętych dyspozycją § 80, poza określeniem linii zabudowy oraz wielkością powierzchni biologicznie czynnej, a dla § 82, poza określeniem linii zabudowy i wysokości budynku socjalno – administracyjnego, nie wskazano wymaganych ustawą wskaźników, wobec tego konieczne było stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej zwanej "p.p.s.a."”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z którego wynika, iż „(...) Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjność zakresu planu musi być rozpatrywany każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże skoro Gmina B. na terenach zieleni parkowej (jednostka terenowa - ZP) realizację obiektów budowlanych (budynków 1 pkt 2 uchwały), w tym kubaturowych, przedmiotowa uchwała dla tych terenów powinna zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (możliwość realizacji ww. inwestycji również potwierdza § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały). Jedyнным wskaźnikiem zagospodarowania terenu, ustalonym w planie dla terenu ZP, jest powierzchnia biologicznie czynna w stosunku do powierzchni terenu (§15 ust. 6 ustawy), przy czym stosownie do przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., minimalny udział procentowy

powierzchni biologicznie czynnej winien odnosić się do powierzchni działki, nie zaś terenu. Brak jest natomiast określenia pozostałych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Dlatego też na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budynki gospodarcze związane z obsługą funkcji przeznaczenia podstawowego terenu (...)”.

Powyższe stanowisko jest również zgodne ze stanowiskiem doktryny, m.in. wyrażonym w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. /red. naukowa/ Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz, teza 15 do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. str. 225, wyd. Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r.,: *„Komentowana ustawa w art. 15 ust. 2 pkt 6 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. Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera – w odróżnieniu do poprzedniego brzmienia przepisu – zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregośkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalność (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).”.*

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji. W ocenie organu nadzoru, sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, bowiem inicjując proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego wskazano, iż zmiana planu dotyczy *obszaru wskazanego na załączniku graficznym*, co oznacza, że doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia

zarówno zasad 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.

Ponadto, jak wynika z § 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W uchwale Nr XXIII/154/2012 Rady Gminy Płońsk z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin, zmienionej uchwałą nr XXVIII/189/2020 Rady Gminy Płońsk z dnia 11 grudnia 2020 r., wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 12 ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie: „1. W miejscach, w których wskazano lokalizację ciągów zieleni o charakterze izolacyjnym i krajobrazowym, z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, ustala się następujące nakazy i zakazy:”, podczas gdy z uchwały zmienianej Nr XXIII/154/2012 z 27 czerwca 2012 r. wynika, iż § 12 ust. 1 nie stanowi wprowadzenia do wyliczenia i dotyczy ustalenia, w którym wskazano na rysunku planu lokalizację ciągów zieleni o charakterze izolacyjnym i krajobrazowym, a nie ustaleń dotyczących nakazów i zakazów z nimi związanych, co oznacza, iż Rada Gminy Płońsk dokonała zmiany niewłaściwej jednostki redakcyjnej, co prowadzi do wniosku, że sformułowano wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej uchwały zmieniającej z ustaleniami zawartymi w części tekstowej uchwały zmienianej.

Co więcej, dokonując zmiany ustaleń zawartych w § 12 ust. 1 uchwały zmieniającej doprowadzono do sytuacji, w której zarówno w tekście uchwały zmieniającej, jak i zmienianej nie ustalono precyzyjnie lokalizacji ciągów zieleni o charakterze izolacyjnym i krajobrazowym, tym samym doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami uchwały zmieniającej a uchwały zmienianej, w kontekście dalszych jednostek redakcyjnych § 12, dotyczących ciągów zieleni o charakterze izolacyjnym i krajobrazowym.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż **ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.** Tym samym oba akty prawa miejscowego muszą być ze sobą skorelowane, a regulacje planistyczne, w tym także określone w załączniku do podejmowanej uchwały, muszą odnosić się, w tym przypadku, do zawężonego przedmiotowo zakresu zmian i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza ich zakres, określony w uchwale przystąpieniowej.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku brak spójności uchwały zmieniającej z ustaleniami zawartymi w części tekstowej uchwały zmienianej, skutkuje koniecznością 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi Gminie kontynuowanie procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w odpowiednim zakresie.

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 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 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 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 powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/362/2022 Rady Gminy Płońsk z 21 września 2022 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gruntów położonych we wsi Siedlin”, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/