



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 listopada 2024 r.

WP-I.4131.216.2024

Rada Miejska Sierpca

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. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 66/VI/2024 Rady Miejskiej Sierpca z 25 września 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpca dla centralnej części obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpienicy w granicach administracyjnych miasta Sierpca – ETAP II „Sierpienica-Centrum”, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 14, w części dotyczącej sformułowania: „(...) lub łącznie, w dowolnych proporcjach i ramach której dozwolone jest lokalizowanie budynków mieszkalno-usługowych (...)”, w odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych sytuowanych na terenach oznaczonych symbolami literowymi: MN-U i MN-MW-U;
- § 23 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) , zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”;
- § 23 ust. 4, w zakresie sformułowania: „(...) i zabudowie mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- § 24 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) , zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”;
- § 25 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) , zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U, i 5ZP-U.

Uzasadnienie

Na sesji 25 września 2024 r. Rada Miejska Sierpca podjęła uchwałę Nr 66/VI/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpca dla centralnej części obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpienicy w granicach administracyjnych miasta Sierpca – ETAP II „Sierpienica-Centrum”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w brzmieniu po wejściu 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*”, w związku z uwzględnieniem dyspozycji art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 tej ustawy.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 8 października 2024 r. przy pismach Burmistrza Miasta Sierpca z 2 października 2024 r., znak odpowiednio: WO.0711.22.2024 i WPS.6722.1.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Sierpcu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 24 października 2024 r., znak: WP-I.4131.216.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, jak też przepisów odrębnych mających zastosowanie do obszaru objętego niniejszym planem miejscowym, poprzez:

- naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz przepisów odrębnych z zakresu Prawa budowlanego, tj. art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225), z uwagi na sformułowanie ustaleń dotyczących realizacji **budynków mieszkalno – usługowych i zabudowy mieszkaniowo – usługowej** na terenach przeznaczonych pod **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną**, usługi, oznaczonych symbolem literowym **MN-U** oraz realizacji **budynków mieszkalno – usługowych** na terenach przeznaczonych pod **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną**, wchodzącą w skład terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, usługi, **zabudowę mieszkaniowo – usługową**, oznaczonych symbolem literowym **MN-MW-U**;
- naruszenie art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z uwagi na **brak jednoznacznego określenia przeznaczenia podstawowego** terenów oznaczonych symbolem literowym **ZP-U**.

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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z 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 pismami z 18 kwietnia 2024 r. znak: WPS.6722.1.2023, Burmistrz Miasta Sierpca wystąpił z wnioskiem odpowiednio**

o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego, zaś Rada Miejska Sierpca zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 434/LVI/2018 z 18 kwietnia 2018 r., zmienioną uchwałą Nr 385/L/2021 z 29 września 2021 r., **to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.**

Mając zatem na uwadze treść **art. 67 ust. 3 pkt 1** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;”, to w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., bez względu na datę zainicjowania procedury sporządzania planu miejscowego.**

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.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miejska Sierpca** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny.** Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną.**

Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy,

ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa.

Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

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 Miejskiej Sierpca, 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 jakiegokolwiek 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”.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. 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.

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 judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego

jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. 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, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich

poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmiennie od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami**

wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „Definicje legalne w prawie polskim”, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego

przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno – budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie 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.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego

jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „*zabudowy jednorodzinnej*” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, ***budynkiem*** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;*
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez ***budynek mieszkalny jednorodzinny*** należy rozumieć *budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez ***zabudowę jednorodzinną*** należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 2 pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcrc w planie jest mowa o: (...) 14) **zabudowie mieszkaniowo-usługowej** – należy przez to rozumieć rodzaj zabudowy, w ramach której **funkcje mieszkaniowa (jednorodzinna na terenach oznaczonych symbolami MN-U, wielorodzinna na terenach oznaczonych symbolami MW-U, jednorodzinna i/lub wielorodzinna na terenach oznaczonych symbolami MN-MW-U) i usługowa mogą występować samodzielnie lub łącznie, w dowolnych proporcjach i ramach której dozwolone jest lokalizowanie budynków mieszkalno-usługowych.**”;*
- § 23 ust. 1 i ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usług oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN-U, 4MN-U, 10MN-U, 11MN-U: 1. Przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługi, **zabudowa mieszkaniowo-usługowa.** (...) 4. W zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej i **zabudowie mieszkaniowo-usługowej** usługi należy lokalizować w parterach budynków.*”;
- § 24 ust. 1 i ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usług oznaczonych na rysunku planu symbolami 2MN-U, 3MN-U, 5MN-U, 6MN-U, 7MN-U, 8MN-U, 9MN-U, 12MN-U, 13MN-U: 1. Przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, usługi, **zabudowa mieszkaniowo-usługowa.** (...)*

4. W ramach przeznaczenia podstawowego planu dopuszcza się realizację budynków w dowolnej konfiguracji.”;

- § 25 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla **terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usług** oznaczonych na rysunku planu symbolami **od 1MN-MW-U do 15MN-MW-U**: 1. Przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, usługi, **zabudowa mieszkaniowo-usługowa.**”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach MN-U, przeznaczonych pod zabudowę **mieszkaniową jednorodzinną**, usługi oraz na terenach MN-MW-U przeznaczonych pod zabudowę **mieszkaniową jednorodzinną**, zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, usługi, realizowanej **oddzielnie lub łącznie, w dowolnych proporcjach**, na jednej działce budowlanej może zostać lokalizowany jeden budynek mieszkalny jednorodzinny, albo **mieszkalno – usługowy**, albo usługowy. Posłużenie się w uchwale sformułowaniem **budynku mieszkalno – usługowego** oznacza, że musi być w nim realizowana funkcja mieszkaniowa.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie **zabudowy jednorodzinnej** oraz ustalenia § 2 pkt 14, § 23 ust. 1, § 24 ust. 1 oraz § 25 ust. 1 uchwały, **to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolna zabudowa, w tym budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji – jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny.**

Tym samym, wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni całkowitej **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.**

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji **zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek**

mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

Ponadto przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że **pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami**. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia technicznego – budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tym miejscu należy ponownie zauważyć, iż pojęcie *zabudowy jednorodzinnej*, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*.

Jeżeli zatem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolny budynek mieszkalno – usługowy, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, jednakże w proporcjach określonych w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji – jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Biorąc pod uwagę ustalenia § 25 ust. 1 uchwały, należy stwierdzić, że **zabudowę mieszkaniowo – usługową** na terenach MN-MW-U, mogą stanowić **tylko budynki mieszkalne wielorodzinne, w których lokalizowane będą usługi**.

Natomiast, jak wskazano powyżej, usługi lokalizowane w **budynku mieszkalnym jednorodzinnym**, na terenach MN-MW-U **nie będą**, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, **stanowiąc budynków mieszkalno – usługowych, lecz nadal będą stanowić budynki mieszkalne jednorodzinne**. Dotyczy to również budynków mieszkalnych jednorodzinnych sytuowanych na terenach MN-U, w których usługi dopuszczono do realizacji łącznie z funkcją mieszkaniową w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, określonych w uchwale, jako budynki mieszkalno – usługowe.

Analogicznie, zabudowa mieszkaniowo – usługowa na terenach **MN-MW-U** nie może odnosić się do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, lecz wyłącznie do budynków mieszkalnych wielorodzinnych.

Podsumowując, należy ponownie podkreślić, iż stosownie do przywołanych przepisów z zakresu prawa budowlanego, usługi na terenach:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usług oznaczonych symbolem literowym **MN-U**, mogą być realizowane jako:
 - lokalizowane w budynku mieszkalnym jednorodzinny, który jednak nie będzie budynkiem mieszkalnym – usługowym, lecz nadal pozostanie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny,
 - lokalizowane w odrębnych budynkach przeznaczonych wyłącznie pod usługi.
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usług oznaczonych symbolem literowym **MN-MW-U**, mogą być realizowane jako:
 - lokalizowane w budynku mieszkalnym jednorodzinny, który jednak nie będzie budynkiem mieszkalno – usługowym, lecz nadal pozostanie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny w zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, wchodzącym w skład zabudowy na terenach MN-MW-U;
 - lokalizowane w budynku mieszkalnym wielorodzinny, który będzie wówczas stanowić budynek mieszkalny – usługowy;
 - lokalizowane w odrębnych budynkach przeznaczonych wyłącznie pod usługi.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 6 i pkt 7 uchwały: „*Użyte w planie symbole klas przeznaczenia terenów oznaczają: (...) 6) MN-U – teren zabudowy mieszkaniowej, usług; 7) MN-MW-U – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usług;”, **nie zaś tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej**, jak ustalono w § 23 ust. 1, § 24 ust. 1 i § 25 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.*

W związku z powyższym, w celu doprowadzenia do zgodności ustaleń uchwały z przepisami z zakresu Prawa budowlanego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały dotyczących **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** odnoszącej się do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w tym m.in. w zdefiniowanym w § 2 pkt 14 uchwały, pojęciu tej zabudowy.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdził, iż możliwe jest zakresowe stwierdzenie jej nieważności, w ramach częściowej regulacji zawartej w:

- § 2 pkt 14, w zakresie sformułowania: „*(...) lub łącznie, w dowolnych proporcjach i ramach której dozwolone jest lokalizowanie budynków mieszkalno-usługowych (...)*”, w odniesieniu do

budynków mieszkalnych jednorodzinnych sytuowanych na terenach oznaczonych symbolami literowymi MN-U i MN-MW-U;

- § 23 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...), zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”;
- § 23 ust. 4, w zakresie sformułowania: „(...) i zabudowie mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- § 24 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”;
- § 25 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...), zabudowa mieszkaniowo-usługowa (...)”, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,

przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

Ustalenia uchwały, we wskazanym zakresie, naruszają w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały, w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że uchwała narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia podstawowego terenów oznaczonych symbolami: 1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U i 5ZP-U.**

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów.

Także z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania terenu, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych, wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Przeznaczenie terenu, określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Nie jest przy tym prawnie dopuszczalne pozostawienie podmiotowi innemu, niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia, od woli podmiotu innego niż gmina. Dokonany w miejscowym planie wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać wątpliwości (*vide*: m.in. wyrok NSA z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12).

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w planie jest mowa o: (...) 5) **przeznaczeniu podstawowym** – należy przez to rozumieć jedyne lub przeważające przeznaczenie terenu ustalone w planie; 6) **przeznaczeniu uzupełniającym** – należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu dopuszczone na warunkach ustalonych planem, w tym istniejąca zabudowę, zagospodarowanie lub użytkowanie terenu, którego realizację regulują ustalenia planu;*”;
- § 3 ust. 1 i ust. 2 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia zawarte w tekście uchwały oraz na rysunku planu obowiązują łącznie. 2. Następujące oznaczenia graficzne określone na rysunku planu stanowią ustalenia planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) klasy przeznaczenia terenów określone odpowiednimi symbolami, zgodnie z § 4;*”;
- § 4 pkt 21 uchwały, w brzmieniu: „*Użyte w planie symbole klas przeznaczenia terenu oznaczają: (...) 21) **ZP-U – teren zieleni urządzonej, usług.***”;
- § 40 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla **terenów zieleni urządzonej lub usług** oznaczonych na rysunku planu symbolami **1ZP-U, 4ZP-U**: 1. **Przeznaczenie podstawowe: zieleń urządzona, usługi.** 2. Przeznaczenie uzupełniające: parkingi, ciągi piesze i rowerowe, dojścia, dojazdy, infrastruktura techniczna urządzenia sportowo-rekreacyjne, wody powierzchniowe śródlądowe. 3. Zasady zagospodarowania terenu: ustala się zakaz zabudowy budynkami.”;*
- § 41 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla **terenów zieleni urządzonej lub usług** oznaczonych na rysunku planu symbolami **2ZP-U, 3ZP-U, 5ZP-U**: 1. **Przeznaczenie podstawowe: zieleń urządzona, usługi.** 2. Przeznaczenie uzupełniające: parkingi, dojścia, dojazdy, infrastruktura techniczna, ciągi piesze i rowerowe. 3. Na terenie oznaczonym symbolem **5ZP-U** ustala się realizację usług w szczególności z zakresu kultury, edukacji, gastronomii.”.*

Zgodnie z § 2 pkt 5 uchwały, przeznaczenie podstawowe powinno być jedynym przeznaczeniem terenu lub przeważać na tym terenie, w tym także na terenie bez prawa zabudowy budynkami.

Tymczasem z § 40 ust. 1 i § 41 ust. 1 uchwały nie wynika, która funkcja ustalona w ramach przeznaczenia podstawowego terenów:

- **1ZP-U i 4ZP-U**, tj. zieleń urządzona, czy usługi z zakazem zabudowy budynkami;
- **2ZP-U, 3ZP-U i 5ZP-U**, tj. zieleń urządzona, czy usługi w formie budynków, w związku z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy na tych terenach oraz ustalonymi w tekście uchwały wskaźnikami kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz gabarytami budynków (*vide*: § 41 ust. 4 uchwały),

ma faktycznie stanowić przeznaczenie podstawowe tych terenów, podczas gdy **są to przeznaczenia, które wzajemnie się wykluczają**. Zgodnie bowiem z § 40 ust. 1 i § 41 ust. 1 uchwały, **przeznaczeniem podstawowym terenów: 1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U i 5ZP-U, jest zarówno zieleń urządzona, jak też usługi, które mogą być zatem realizowane równocześnie na tych terenach, bez przesadzania, która z tych funkcji będzie przeważać na tym terenie**. Tym samym, **nie jest wiadomym, która funkcja, tj. zieleń urządzona, czy usługi, ma stanowić przeznaczenie podstawowe tych terenów, przy czym są to dwie różne, wzajemnie wykluczające się funkcje**.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia.

W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe, dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach terenów zabudowy usługowej, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, do której przypisano oznaczenie literowe U oraz czerwoną kolorystykę. Natomiast w ramach terenów zieleni i usług, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.3 tereny zieleni urządzonej, takie jak: parki, ogrody, zieleń towarzysząca obiektom budowlanym, zieleńce, arboreta, alpinaria, grodziska, kurhany, zabytkowe fortyfikacje, dla których przypisano oznaczenie literowe ZP oraz zieloną kolorystykę.

Biorąc pod uwagę powyższe należy uznać, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia § 40 ust. 1 i § 41 ust. 1 uchwały, określające przeznaczenie podstawowe przeznaczeniem podstawowym terenów: 1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U i 5ZP-U, w kontekście ustaleń § 2 pkt 5 uchwały, definiujących pojęcie przeznaczenia podstawowego, wskazują, że **uchwalodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia podstawowego terenów powyższych terenów, zaś ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie i w alternatywny sposób określają przeznaczenie podstawowe tych terenów**.

Rada Miejska Sierpca proponując alternatywność przeznaczeń, sędowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

W tym kontekście, wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które **umożliwia realizację na tym**

samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Tymczasem, **ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia podstawowego terenów: 1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U i 5ZP-U, wykluczają się wzajemnie.**

Organ nadzoru wskazuje, że **traktowanie jednocześnie terenów zieleni urządzonej oraz zabudowy usługowej** może rodzić uzasadnione wątpliwości co do tego jaka powinna być funkcja dominująca. **Kluczowym aspektem jest zatem konieczność ustalenia proporcji, w jakiej mają te funkcje do siebie wzajemnie występować, poprzez np. uznanie, że jedna z nich ma charakter przeznaczenia podstawowego i może zostać uzupełniona przez inną.**

Dopuszczalne jest ustanowienie różnych funkcji na danym obszarze, jednak pod warunkiem, że funkcje te wzajemnie się nie wykluczają. W przedmiotowej sprawie funkcja podstawowa została niejako zdublowana. Zrównanie dwóch przeznaczeń w zakresie charakteru funkcji (obie ujęte jako podstawowe) jest nieprecyzyjne i może nasuwać wątpliwości innych – niż gmina – organów, które będą plan realizować, podobnie jak podmiotów administrowanych, dla których wymogi planu powinny być czytelne. Dopuszczalne jest np. zdeterminowanie danego obszaru jako: teren zabudowy usługowej z funkcją uzupełniającą – tereny sportu i rekreacji, tereny zieleni urządzonej.

W uchwale nie określono, który z dwóch, mieszanych sposobów zagospodarowania terenów ZP-U, będzie pełnił rolę przeznaczenia podstawowego dominującego, bowiem nie określono proporcji między nimi, które potwierdziłyby przewagę jednego nad drugim.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. organ wskazuje, iż obowiązkiem Rady Miejskiej Sierpca było jednoznaczne określenie przeznaczenia wskazanych powyżej terenów, **a także wydzielenie jednorodnych terenów, pod względem takiego przeznaczenia**, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, jak też oznaczenie ich odrębnymi symbolami, adekwatnymi do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.

Uchwalony plan miejscowy tego wymogu nie spełnia, bowiem ustalenia uchwały, w zakresie przeznaczenia podstawowego terenu są niejednoznaczne i wzajemnie wykluczające się, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **1ZP-U, 2ZP-U, 3ZP-U, 4ZP-U i 5ZP-U.**

Stanowisko w powyższej kwestii znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sadu Administracyjnego z 14 listopada 2023 r. w sprawie sygn. akt II OSK

381/21, w którym Sąd stwierdził, iż: „Podzielić należało stanowisko Sądu I instancji, że wprowadzenie przeznaczenia terenu o symbolu U/ZP, który **jako równorzędne podstawowe przeznaczenie tego terenu uznaje jednocześnie zieleni urządzoną i usługi z zakresu kultury, handlu detalicznego, biur, administracji publicznej, obsługi finansowej turystyki i gastronomii** było **niedopuszczalne albowiem prowadzi do niejednoznaczności i może rodzić wątpliwości innych - niż Rada - organów, realizujących ten plan a także podmiotów, których postanowienia planu będą dotyczyły np. inwestorów.** Skoro plan miejscowy stosowanie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. ma za zadanie **określać jednoznacznie przeznaczenie terenów, przy czym przeznaczenie terenów o odmiennych sposobach zagospodarowania powinny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonymi liniami rozgraniczającymi, to nie można było przyznać co do zasady różnym sposobom zagospodarowania zieleni urzędzonej ZP i usługom U równorzędnej pozycji uznając obie za przeznaczenie podstawowe.** Zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 9 zaskarżonej uchwały przeważającym przeznaczeniem jest takie, które przeważa na terenie działki budowlanej albo na terenie bez prawa zabudowy; przy czym powierzchnia użytkowa obiektów o przeznaczeniu podstawowym nie może być mniejsza niż 60% powierzchni użytkowej wszystkich obiektów na działce budowlanej. Zatem aby sprostać tej definicji nie wystarczające jest ustalenie przeznaczenia terenu ale należy wskazać, które ma rolę przeważającą. **Nie możliwe jest by równorzędne, podstawowe a więc przeważające przeznaczenie posiadały jednocześnie dwa sposoby przeznaczenia różnego rodzaju.** Zatem niedopuszczalne było określenie w § 4 ust. 12 uchwały przeznaczenia podstawowego: zieleni urządzona, usługi w formach tam wskazanych. Dopuszczenie mieszanego przeznaczenia zakłada także określone proporcje pomiędzy współwystępującymi rodzajami zagospodarowania. Zasadniczą wadą przeznaczenia terenów U/ZP było nieokreślenie, która przewidzianych funkcji będzie tą dominującą pomimo ich współwystępowania.

Trudno uznać, że zapis § 4 ust. 12 uchwały odpowiada dopuszczonej § 9 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego możliwości stosowania w ramach jednego przeznaczenia terenu uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Orzecznictwo jednolicie wskazuje, że **warunkiem takiego połączenia funkcji w ramach jednego terenu jest to by funkcje te wzajemnie nie wykluczały się i nie były ze sobą sprzeczne.** Zieleni urządzona ZP stanowi jeden z głównych rodzajów przeznaczenia terenu określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu m.p.z.p. podobnie jak usługi o symbolu U. Decydując się na jedno z podstawowych przeznaczeń Rada powinna wskazać, które z nich jest podstawowe a które zaś uzupełniające. Możliwość mieszania funkcji terenów nie oznacza, że zmieszane funkcje będą

równorzędne a zatem będzie można je zagospodarować jednocześnie na dwa sposoby. Takie założenie spowodowałoby chaos w uzyskaniu ładu przestrzennego bowiem na takim terenie występowałoby raz zagospodarowanie z udziałem jednej funkcji a innym razem zagospodarowanie funkcji równorzędnej. By tego uniknąć zasadnym byłoby uniknięcie dwuznaczności poprzez wskazanie funkcji dominującej, a wówczas te drugie przeznaczenie spełniałoby funkcję uzupełniającą. Kluczowe zatem było to, że Rada nie określiła żadnych proporcji między zmieszany, aczkolwiek podstawowymi przeznaczeniami na tym terenie. Zdaniem NSA, nawet połączenie mieszanego przeznaczenia terenu z określonymi w planie jednolitymi dla danego terenu zasadami zabudowy i zagospodarowania terenu nie doprowadzi do uzyskania jednoznaczności i określenia funkcji dominującej. Zachowanie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 70% i przeznaczenie terenu pod usługi jak zakłada Studium przy możliwości zagospodarowania pod usługi i jednocześnie teren zieleni urządzonej nie dowodzi, że dominować będzie tam teren zieleni urządzonej. Dochowanie określonego wysokiego poziomu PBC nie zawsze łączy się z powstaniem zagospodarowania jako zieleni urządzonej. Wobec tego uzyskanie ładu przestrzennego na terenie U/ZP wymaga wskazania jednoznacznie, która z obu funkcji jest funkcją dominującą i w jakim procencie. Wówczas łatwo zweryfikować czy planowane zagospodarowanie odpowiada wskazanym w planie wymogom. Ponadto wadliwe było to, że równorzędność podstawowych przeznaczeń tego terenu przenosiła wyłączną kompetencję organu Gminy w zakresie określenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym poza Gminę np. do decyzji inwestora, gdyż to on miałby wskazać, którą z dwóch równorzędnych funkcji będzie realizował. Rozwiązanie takie jest niedopuszczalne bowiem kompetencję w tym zakresie, jedynie podczas procedury uchwałodawczej, ma wyłącznie Gmina. Sąd nie wykluczył możliwości ustalenia mieszanego sposobu zagospodarowania terenu U/ZP jednak, że warunkiem tego rozwiązania ma być jednoznaczność przeznaczenia terenu poprzez określenie, który z dwóch mieszanych sposobów zagospodarowania będzie pełnił rolę przeznaczenia podstawowego (dominującego) wskazując takie proporcje między nimi, które potwierdzą przewagę jednego nad drugim.”.

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”.

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

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

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

Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 66/VI/2024 Rady Miejskiej Sierpca z 25 września 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpca dla centralnej części obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpienicy w granicach administracyjnych miasta Sierpca – ETAP II „Sierpienica-Centrum”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/