



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 07 marca 2024 r.

WNP-I.4131.37.2024

Rada Miejska w Piasecznie

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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1506/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 31 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010 r. (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską.”, w części dotyczącej ustaleń § 1 pkt 1, w zakresie w jakim nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, w odniesieniu do:

- ujęć wody znajdujących się w odległości do 150 m od granic cmentarza;
- innych terenów, niż oznaczone symbolami: 2U/MW, 5UC, 1P-S i 1S.

Uzasadnienie

Na sesji 31 stycznia 2024 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1506/LXXX/2024 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010 r. (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską.”.

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

przepisów, m. in. art. 67 ust. 3 pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 13 lutego 2024 r. przy piśmie Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno z 7 lutego 2024 r., znak: RM.0711.3.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono w formie elektronicznej 19 lutego 2024 r. (Identyfikator poświadczenia: ePUAP-UPP125886629).

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.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p., z uwagi na sformułowanie ustaleń wykraczających poza obszar objęty zmianą planu miejscowego, co stanowi istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Piasecznie zawiadomienia z 23 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.37.2024.

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

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia

– powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

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

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią § 1 ust. 1, 2 i 3 uchwały Nr **1317/LXIX/2023** Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 kwietnia 2023 r. „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010 r. (Dz .Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską.”, ustalono: „§ 1. 1. Przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010r. (Dz .Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.). 2. Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyć będzie dopuszczenia funkcji terenów infrastruktury technicznej służącej zaopatrzeniu w wodę (IW) w granicach terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 2U/MW, 5UC, 1P-S, 1S. 3. Granice przystąpienia do sporządzenia zmiany planu miejscowego przedstawione zostały na załączniku graficznym do uchwały.”.

Tym samym w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany obowiązującego planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr 1340/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 lutego 2010 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 13 maja 2010 r. Nr 96, poz. 1717, z późn. zm.), wskazując przy tym konkretnie, jakie:

- ustalenia będą przedmiotem nowelizacji;
- tereny zostały objęte zmianą.

Tymczasem, dokonując analizy uchwały Nr 1506/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 31 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010 r. (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską.”, organ nadzoru stwierdził, iż przedmiotowa uchwała zmieniająca obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia zmiany planu. Zgodnie bowiem z treścią ustaleń zawartych w **§ 1 pkt 1** uchwały zmieniającej: „W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24 lutego 2010 r. (Dz .Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13 maja 2010 r.) zmienionej Uchwałą Nr 1145/XXXIX/2013 z dnia 23 października 2013 r., Uchwałą Nr 1312/XLIII/2014 z dnia 12 grudnia 2014-02, Uchwałą Nr 1386/XLV/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. oraz uchwałą Nr 106/VI/2019 z dnia 25 lutego 2019 r. wprowadza się następujące zmiany: 1) w § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a dodaje się tiret trzecie w brzmieniu: ”- z innych istniejących lub projektowanych ujęć wody, ”.

Powyższe oznacza, iż mimo ustaleń § 1 ust. 2 uchwały przystąpieniowej Nr 1317/LXIX/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 kwietnia 2023 r., a także treści jej załącznika graficznego, z których jednoznacznie wynika, że granice obszaru przedmiotowej

zmiany planu miejscowego obejmują tereny oznaczone symbolami: 2U/MW, 5UC, 1P-S i 1S, to treść § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, wprowadza nowe brzmienie ustaleń ogólnych dotyczących zasad obsługi w zakresie infrastruktury technicznej wszystkich terenów objętych granicami obowiązującego planu miejscowego Nr 1340/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 lutego 2010 r., w tym m. in. usytuowanych w granicach strefy 50 m i 150 m od cmentarza, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 5 lit. c oraz d uchwały zmienianej. Innymi słowy, treść § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, nie wyłącza z zastosowania nowego brzmienia § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, w odniesieniu do:

- ujęć wody znajdujących się w odległości do 150 m od granic cmentarza;
- innych terenów, niż oznaczone symbolami: **2U/MW, 5UC, 1P-S i 1S.**

Tym samym należy wyraźnie podkreślić, iż treść ustaleń zawartych w przywołanym powyżej § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, wykracza poza granice obszaru objętego przedmiotową zmianą planu miejscowego, bowiem zgodnie z treścią § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej, plan miejscowy będący przedmiotem zmiany, określa przeznaczenie nie tylko terenów oznaczonych symbolami: **2U/MW, 5UC, 1P-S i 1S**, ale także oznaczonych, m.in. symbolami:

- U – terenów usług nieuciążliwych;
- UP – terenów usług publicznych;
- U-O – terenów usług oświaty (U-Os – szkoła);
- MN – terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (wolnostojącej, bliźniaczej, atrialnej i szeregowej);
- MW – terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
- ZP – terenów zieleni publicznej;
- ZI – terenów zieleni izolacyjnej;
- Ws – terenów wód powierzchniowych śródlądowych (rowy melioracyjne);
- I-E – terenów obiektów i urządzeń elektroenergetycznych;
- I-L – terenów urządzeń lotniczych;
- I-T – terenów obiektów i urządzeń telekomunikacji;
- I-W – terenów obiektów i urządzeń zaopatrzenia w wodę;
- KK – terenów komunikacji kolejowej;
- KD – terenów ulic publicznych;
- KD-p – terenów parkingów;
- KD-TS terenów komunikacji samochodowej (KD-TSsp – stacje paliw);
- KP – terenów komunikacji pieszej.

Należy również dodać, iż mając na uwadze ustalenia uchwały zmienianej, zawarte w:

- § 4 ust. 1 pkt 5 lit. c oraz d, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 5) ochrona elementów o wartościach kulturowych, przyrodniczych, kształtowanie zieleni oraz strefy ochrony: (...) c) granica 50m strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza, d) granica 150m strefy ochrony sanitarnej wokół cmentarza;”
- § 8 ust. 1 pkt 11, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz ograniczenia wynikające z położenia w strefach ochrony: (...) 11) w strefie ochrony sanitarnej wokół cmentarza (poza granicami planu) wynoszącej 50 i 150m od jego granicy, oznaczonej na rysunku planu, zakazuje się lokalizacji wszelkich indywidualnych ujęć wody.”,

doszło w tym przypadku także do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, z ww. ustaleniami części tekstowej uchwały zmienianej. Z jednej bowiem strony, wprowadzono nowe brzmienie ustaleń ogólnych zawartych w § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, z których wprost wynika **możliwość zaopatrzenia w wodę z innych istniejących lub projektowanych ujęć wody**, niż z miejskiej sieci wodociągowej oraz istniejących ujęć wody głębinowej w obszarze planu. Z drugiej zaś strony, zgodnie z treścią przywołanego powyżej § 8 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, w strefie sanitarnej 50 m i 150 m od cmentarza usytuowanego poza granicami przedmiotowego planu miejscowego, ustalono w sposób prawidłowy zakaz lokalizacji indywidualnych ujęć wody.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyjaśnić, że skoro przepis odrębny § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), dopuszcza zabudowę w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza pod warunkiem, że teren ten posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone, to nie jest prawidłowym dopuszczeniem na tym obszarze zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody. Uwzględnienie bowiem tego przepisu oznacza, że **na obszarze do 150 m od granicy cmentarza, nie można dopuścić innego sposobu zaopatrzenia w wodę, niż sieć wodociągowa** (tak: wyrok NSA z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14).

Biorąc zatem pod uwagę brak korelacji pomiędzy dotychczasowym brzmieniem § 8 ust. 1 pkt 11 uchwały zmienianej, a wprowadzonym w § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, nowym brzmieniem ustaleń § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, istnieje w tym przypadku konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, w zakresie w jakim nie wyłącza ze stosowania nowego brzmienia § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, w odniesieniu do ujęć wody znajdujących się w odległości

do 150 m od granic cmentarza, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu zawartych w uchwale zmienianej oraz zmieniającej.

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

Nie kwestionując zatem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem i w granicach obszaru ustalonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z granicami obszaru ustalonymi w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza granice obszaru określone w uchwale przystąpieniowej (art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych granic obszaru aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa (art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.);
- naruszenia właściwości organów, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu zmiany planu miejscowego w innym obszarze (art. 15 ust. 1 i art. 17, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p.).

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie dotyczącym ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Podsumowując należy ponownie podkreślić, że skoro ustalenia ogólne uchwały zmienianej dotyczące dopuszczenia funkcji infrastruktury technicznej służącej zaopatrzeniu w wodę, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego, lecz wskazano konkretnie, jakie tereny objęte zostały tą zmianą (vide § 1 ust. 2 uchwały Nr 1317/LXIX/2023 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 kwietnia 2023 r.),

to Rada Miejska w Piasecznie nie miała podstaw prawnych do wprowadzania nowego brzmienia § 10 ust. 1 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały zmienianej, w odniesieniu do innych terenów, niż oznaczone symbolami: 2U/MW, 5UC, 1P-S i 1S, w tym także w odniesieniu do ujęć wody znajdujących się w odległości do 150 m od granic cmentarza. Tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które 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 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1506/LXXX/2024 Rady Miejskiej w Piasecznie z 31 stycznia 2024 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010 r. (Dz.Urz. Woj. Maz. Nr 96 poz. 1717 z dnia 13.05.2010 r.) w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską.*”, 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.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/