



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 listopada 2024 r.

WP-I.4131.205.2024

### Rada Miasta Siedlce

#### 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)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/77/2024 Rady Miasta Siedlce z 26 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Kazimierzowskiej w Siedlcach”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 20 pkt 3 lit. a tiret drugie, w zakresie sformułowania: „(...) z maksymalnie jednym lokalem użytkowym, dopuszczonym na podstawie przepisów odrębnych i funkcji związanej z zapewnieniem potrzeb ludności – w tym z zakresu administracji, handlu detalicznego, oświaty lub zdrowia, (...);
- § 21 pkt 3 lit. a tiret drugie;
- § 23 pkt 3 lit. b tiret drugie;
- § 23 pkt 3 lit. b tiret trzecie;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1MW, usytuowanego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/6 położonej w obrębie 58 w mieście Siedlce.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 26 września 2024 r. Rada Gminy Siedlce podjęła uchwałę Nr VIII/77/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Kazimierzowskiej w Siedlcach”.

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), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z 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), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałą wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 4 października 2024 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Siedlce z 30 września 2024 r., znak: O-BRM.0711.16.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Siedlce zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 października 2024 r., znak: WP-I.4131.205.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

Organ nadzoru wskazuje, że z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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., podstawą 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 **27 grudnia 2023 r.**, znak: PB.6721.5.46.2019, **Prezydent Miasta Siedlce wystąpił z wnioskiem odpowiednio o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Miasta Siedlce zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr IX/90/2019 z **29 maja 2019 r.**, **to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4 ustawy zmieniającej.**

Jednocześnie, w ramach zawartych w ustawie zmieniającej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają w tym przypadku, zapisy zawarte w:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”*;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: *„1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.**”*;
- art. 67 ust. 3 pkt 2, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: (...) 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie**, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, **których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy**, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy **wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium**; (...)”*.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 grudnia 2025 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze Studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń Studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Miasta Siedlce uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Ustawodawca w ramach przepisów przejściowych, o których mowa w art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, przewidział jednak dwa wyłączenia. Pierwsze z nich dotyczy przypadku w ramach, którego sporządzany jest plan miejscowy, w którym przewiduje się **lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych**. W takim przypadku od 24 września 2023 r. przepisu obligującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie, bądź bez naruszenia ustaleń studium, nie stosuje się, co ustawodawca zwerbalizował w sposób jednoznaczny w ramach stwierdzenia zawartego w art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. a ustawy zmieniającej, używając sformułowania: **„których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy”**.

Drugi z wyjątków, opisany został w ramach art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw i dotyczy sporządzenia i uchwalenia planu miejscowego **WYŁĄCZNIE w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego**. Powyższy wyjątek dotyczy zatem sporządzenia planu miejscowego **wyłącznie** w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego, przez które to inwestycje, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, **stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.)**.

Zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *„Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są: 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi*

*ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;*

*1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie;*

*1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie;*

*2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;*

*2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla;*

*3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762);*

*4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;*

*4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy;*

*4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113);*

*5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;*

*5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;*

*6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych;*

*6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe*

*(Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.*

Innym słowy, sporządzany plan miejscowy **wyłącznie i wprost, musi realizować cele określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza, że w przypadku, w którym dopuszczona jest realizacja innych, enumeratywnie nie określonych w ww. przepisie, przedsięwzięć, to taki plan miejscowy musi być odpowiednio zgodny, bądź nie naruszać ustaleń studium.**

Co więcej istotą odstąpienia od owej zgodności, bądź nienaruszalności **jest drugi warunek** określony w przepisie art. 67 ust. 3 pkt 2 lit. b ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, tj. **warunek utraty mocy przez studium**, co w praktyce oznacza, że przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie stosuje się dopiero w sytuacji utraty mocy obowiązującej studium. W takim przypadku możliwe jest sporządzenie planu miejscowego z pominięciem ww. przepisów odnoszących się do stwierdzenia zgodności, bądź nienaruszalności studium, lecz wyłącznie w sytuacji gdy plan miejscowy sporządzany jest wyłącznie dla potrzeb realizacji celu publicznego, w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami (art. 6).

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż **w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.**

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, iż dokonując analizy przedmiotowej uchwały Nr VIII/77//2024 Rady Miasta Siedlce z 26 września 2024 r. stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (z zastrzeżeniem poczynionym we wcześniejszej części uzasadnienia). Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym do 24 września 2023 r.) stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z przepisów § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), w oparciu o które sporządzono obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce, zatwierdzone uchwałą Nr XXXIX/620/2005 Rady Miasta Siedlce z 24 listopada 2005 r., zmienione przez Radę Miasta Siedlce na podstawie kolejnych uchwał: Nr XLIV/632/2009

z 10 lipca 2009 r., Nr XLVII/671/2009 z 30 października 2009 r., Nr XXVI/509/2012 z 28 grudnia 2012 r. i Nr XXXVI/658/2013 z 29 listopada 2013 r., zwane dalej „*Studium*”. Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy** (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w Studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w Studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego ujednoczone kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz ujednoczonego tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia **§ 18 pkt 1** tekstu planu miejscowego, dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem **1MW**, usytuowanego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **54/6** położonej w obrębie 58 w mieście Siedlce, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego Studium.**

Jak wynika bowiem z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonego symbolem **1MW**, określono w **§ 18 pkt 1** tekstu planu miejscowego: „(...) 1) ***przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;***”, **podczas gdy zgodnie z częścią graficzną Studium**, sporządzoną w skali 1:5000, zawierającą kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta Siedlce (*vide: Część C* do uchwały Nr XXXVI/658/2013 z 29 listopada 2013 r.), ww. teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczony w planie miejscowym symbolem **1MW** usytuowany w granicach działki oznaczonej



numerem ewidencyjnym 54/6 z obrębu 58 w mieście Siedlce, w Studium znajduje się w obszarze „**większych terenów i koncentracji usług**” usytuowanym w dzielnicy Stara Wieś w rejonie mieszkaniowo-usługowym C3, dla którego w części tekstowej Studium, ustalono: „(...) Na obszarze „większych terenów i koncentracji usług” – poza obszarami dzielnic przemysłowych – dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jako funkcję towarzyszącą (do 30% terenu). Dla terenu u zbiegu ulic Kazimierzowskiej i Północnej dopuszcza się funkcję rekreacyjno-sportową. (...) Przyjmuje się wskaźniki ograniczające zmiany zagospodarowania terenów dla charakterystycznych obszarów struktury funkcjonalnej Siedlec (dzielnic), których granice wyznaczono na mapie 2. Kierunki (patrz też rys. 2-01d-0 w załączniku „Dokumentacja i schematy wyjaśniające”) jako: Inne - granice obszarów struktury funkcjonalno-przestrzennej, **zgodnie z granicami i nazwami dzielnic** określonymi na mapie 2: (...) **6. Stara Wieś:** a) wysokość zabudowy: do 2 kondygnacji z trzecią ukrytą w poddaszu - max 12 m dla zabudowy jednorodzinnej, do 5 kondygnacji - max 18 m dla zabudowy wielorodzinnej; b) intensywność zabudowy: 0,2-0,6 dla zabudowy jednorodzinnej, 0,4-0,8 dla zabudowy wielorodzinnej, min. 0,5 dla usług. (...) Wskazania generalne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla rejonów: C0-C7 – obszary istniejącej i planowanej zabudowy mieszkaniowo-usługowej,

Przyjmuje się zróżnicowanie polityki miasta w zakresie standardów środowiska zależnie od charakterystyki zagospodarowania i położenia obszaru: (...) 2) **rejonów mieszkaniowo-usługowe (C1-C7):**

- wymagane normatywne wielkości stężeń zanieczyszczeń,
- dopuszczalne poziomy hałasu komunikacyjnego 60/50 dzień/noc,
- wymagana eliminacja ruchu pojazdów ciężarowych. (...)

Wskazania szczegółowe do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla rejonów mieszkaniowo-usługowych: (...) **C3 i C4**

- warunki przyrodnicze nie stwarzają istotnych ograniczeń dla zabudowy,
- preferowana jednorodzinna zabudowa mieszkaniowa,
- niekorzystne warunki budowlane w zasięgu obszarów zagrożonych podtopieniami. (...), str. 113 – 120 ujednoliczonego tekstu kierunków Studium.

Tymczasem, jak wynika z analizy dokonanej przez organ nadzoru, w wyznaczonym w Studium obszarze „**większych terenów i koncentracji usług**” usytuowanym w granicach dzielnicy Stara Wieś w rejonie C3, położony jest ww. teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej oznaczony w planie miejscowym symbolem **1MW** usytuowany w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/6 z obrębu 58 w mieście Siedlce (powierzchnia **0,8881 ha**), a także teren zabudowy usługowej oznaczony w planie symbolem **1U**, usytuowany w granicach

działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 53/1 i 53/2 z obrębu 58 w mieście Siedlce (powierzchnia 1,0490ha + 0,0642ha), co oznacza, iż łączna powierzchnia obszaru „*większych terenów i koncentracji usług*” w granicach ww. działek wynosi ok. 2,0013 ha (0,8881 ha + 1,0490 ha + 0,0642 ha = 2,0013 ha).

Biorąc zatem pod uwagę ustalenia Studium, z których wynika, iż: *na obszarze „większych terenów i koncentracji usług dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jako funkcję towarzyszącą (do 30% terenu)”*, to w przedmiotowym planie miejscowym istnieje możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej w ramach obszaru „większych terenów i koncentracji usług”, jedynie na powierzchni ok. 0,6 ha (30% x 2,0013 ha = 0,6 ha), nie zaś jak w tym przypadku, w ramach terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej 1MW w granicach całej działki 54/6 z obrębu 58 w mieście Siedlce o powierzchni 0,8881 ha.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w przekazanych przez Prezydenta Miasta Siedlce wyjaśnieniach z 21 października 2024 r., znak: O-BRM.0711.16.2024, stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 października 2024 r., znak: WP-I.4131.205.2024,, z których wynika wprost, że: „(...) *Obszar planu miejscowego położony jest w rejonie oznaczonym symbolem C3 – Stara Wieś. W przeważającej części przyjęto kierunek zagospodarowania określony jako „tereny mieszkaniowo-usługowe” a także „większe tereny i koncentracje usług”. Zgodnie z ustaleniami na stronie 113 dokumentu Studium „na obszarze określonym jako „większe tereny i koncentracje usług” - poza obszarami dzielnic przemysłowych – dopuszcza się zabudowę mieszkaniową jako funkcję towarzyszącą (do 30%)*”. Teren wskazany w planie miejscowym jako *1MW* - teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, posiada łączną powierzchnię 1,2491ha, z czego 0,3610 ha (działka o nr geod. 62 w obrębie 58, zabudowana budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym w latach 90-ych), położone jest w strukturze funkcjonalnej Studium na obszarze „tereny mieszkaniowo-usługowe”, a jedynie 0,8881ha (działka o nr geod. 54/6 w obrębie 58) położone jest w obszarze „większe tereny i koncentracje usług.” Cały obszar w wskazany w Studium jako „większe tereny i koncentracje usług”, wskazany w planie pod funkcję 1MW iIU, posiada powierzchnię 1.9808ha . W myśl ustaleń Studium pod funkcję mieszkaniową dopuszczalne jest wskazanie 0,5942 ha. (...)”, co oznacza, iż powyższe ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 uchwały, sformułowane zostały z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co oznacza w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej dla terenu oznaczonego symbolem 1MW, usytuowanego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/6 położonej w obrębie 58 w mieście Siedlce.

Należy bowiem zauważyć, iż określenie przeznaczenia terenów, jak i zasad oraz sposobów zagospodarowania odnosi się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tego planu miejscowego. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać kierunki zagospodarowania terenów określone w Studium. W pierwszej kolejności należałoby zatem dokonać zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń Studium, jednakże dotychczasowy przepis art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p. stracił swą moc obowiązującą z dniem 24 września 2023 r., tj. wraz z wejściem w życie ustawy zmieniającej, co oznacza, że od 24 września 2023 r. gmina nie posiada uprawnień do rozpoczęcia procedury sporządzania studium czy też jego zmiany, lecz co najwyżej do zainicjowania procedury sporządzania planu ogólnego gminy.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż **Rada Miasta Siedlce naruszyła ustalenia Studium w zakresie przeznaczenia terenu 1MW**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego z ustaleniami studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

**Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że nie jest możliwe obowiązywanie przedmiotowego planu miejscowego z naruszeniem ustaleń Studium w zakresie przeznaczenia terenu, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności planu miejscowego w części tekstowej i graficznej dla terenu oznaczonego symbolem **1MW**, usytuowanego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 54/6 położonej w obrębie 58 w mieście Siedlce.**

Ponadto, w wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził także istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., art. 3 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 późn. zm.), w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na dokonanie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

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

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

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

przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko 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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził, że istotne naruszenie przepisów ustawy Prawo budowlane, wynika z ustaleń zawartych w:

- **§ 20 pkt 3 lit. a tiret drugie**, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: a) forma zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w pkt 1: (...) - budynek mieszkalny jednorodzinny wolnostojący lub **bliźniaczy, z maksymalnie jednym lokalem użytkowym**, dopuszczonym na podstawie przepisów odrębnych i funkcji związanej z zapewnieniem potrzeb ludności – w tym z zakresu administracji, handlu detalicznego, oświaty lub zdrowia, z wykluczeniem dyskotek i klubów nocnych,”;
- **§ 21 pkt 3 lit. a tiret drugie**, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług, oznaczonych symbolami: 1MN(U), 2MN(U), 3MN(U) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: a) forma zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w pkt 1: (...) - budynek mieszkalny jednorodzinny wolnostojący lub **bliźniaczy, z maksymalnie jednym lokalem użytkowym**, dopuszczonym na podstawie przepisów odrębnych i funkcji związanej z zapewnieniem potrzeb ludności – w tym z zakresu administracji, handlu detalicznego, oświaty lub zdrowia,”;
- **§ 23 pkt 3 lit. b tiret drugie i trzecie**, w brzmieniu: „Dla terenów usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1U(MN), 2U(MN), 3U(MN), 4U(MN), 5U(MN), 6U(MN), 7U(MN) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: b) forma zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w pkt 2 lit. a: (...)

- *budynek mieszkalny jednorodzinny* wolnostojący lub **bliźniaczy**, towarzyszący zabudowie usługowej, **z maksymalnie jednym lokalem użytkowym**, dopuszczonym na podstawie przepisów odrębnych,

- **lokale mieszkalne w budynku usługowym**,”

bowiem jednocześnie, zgodnie z treścią, odpowiednio tego samego:

- § 20 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, dla ww. terenów 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, ustalono ***przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna m.in. w formie zabudowy bliźniaczej***;
- § 21 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, dla ww. terenów 1MN(U), 2MN(U) i 3MN(U) ustalono ***przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna m.in. w formie zabudowy bliźniaczej***;
- § 23 pkt 2 lit. a oraz pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały, dla ww. terenów 1U(MN), 2U(MN), 3U(MN), 4U(MN), 5U(MN), 6U(MN), 7U(MN) ustalono ***przeznaczenie dopuszczalne: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna m.in. w formie zabudowy bliźniaczej***.

**Tymczasem, 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***.

Należy również mieć na uwadze 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 wolno stojącej 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, poczynwszy 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.**

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

W związku z powyższym, w ramach przeznaczenia określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna **bliźniacza** dla wskazanych powyżej terenów, mogą powstać *de facto* dwa jednorodzinne budynki mieszkalne, a w ramach każdego z nich istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, nie mają zatem prawa powstać dwa odrębne budynki mieszkalne jednorodzinne w zabudowie bliźniaczej z maksymalnie jednym lokalem użytkowym.

Innymi słowy, skoro zgodnie z ustaleniami § 20 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 21 pkt 3 lit. a tiret pierwsze i § 23 pkt 3 lit. b tiret pierwsze i drugie uchwały, mogą powstać budynki w zabudowie bliźniaczej, to oznacza **dwa osobne budynki, w których może powstać m.in. 1 lokal mieszkalny i 1 lokal użytkowy w każdym z tych budynków**, co oznacza konieczność wyodrębnienia dwóch lokali usługowych, nie zaś *maksymalnie jednego lokalu użytkowego.*

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny 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).

Zdaniem organu nadzoru, realizacja budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie bliźniaczej z *maksymalnie jednym lokalem użytkowym* będzie tym samym pozostawać w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej powstać mogą **dwa odrębne budynki mieszkalne, a w ramach każdego z nich istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, zgodnie z legalną definicją zawartą w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego.**

Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie sprowadza się jedynie do odesłania do przepisów odrębnych, które mają obowiązywać. 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 Naczelnego 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 jednorodzinne”, 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.

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 modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinne w zabudowie bliźniaczej, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku *de facto* będą ograniczać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez dopuszczenie maksymalnie jednego lokalu użytkowego w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej, zamiast wyodrębnienia jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego w każdym z dwóch odrębnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej.**

Organ nadzoru wskazuje, iż obowiązujące przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., nie dają gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które dopuszczają w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej wyłącznie realizację *maksymalnie jednego lokalu użytkowego*, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinne 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 (co oznacza *de facto* dwa osobne budynki mieszkalne), szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w których 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).

W świetle przeznaczenia terenów określonych w: § 20 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze, § 21 pkt 1 i pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz § 23 pkt 2 lit. a uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja budynku mieszkalnego jednorodzinnego w zabudowie bliźniaczej z maksymalnie jednym lokalem użytkowym**, o jakim mowa w ustaleniach, tego samego:

- § 20 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały;
- § 21 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały;
- § 23 pkt 3 lit. b tiret drugie uchwały,

bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej powstać mogą dwa odrębne budynki mieszkalne jednorodzinne, o których mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części.

Jeżeli bowiem dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinnymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Jeżeli zatem, w ramach jednej działki budowlanej, istnieje możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, w ramach tego

budynku może istnieć jeden lokal mieszkalny, albo 2 lokale mieszkalne, bądź też **jeden lokal mieszkalny i jeden usługowy** o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, zaś **Rada Miasta Siedlce nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.**

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że **w budynku jednorodzinnym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy**, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Miasta Siedlce nie posiada jakichkolwiek kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością do wprowadzania regulacji, które stają w jawnej sprzeczności z ww. przepisami.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Siedlce winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana 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 obecne przepisy 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).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu*

*w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.*”

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 Miasta Siedlce, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie

ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”. Zgodnie z:

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

W judykaturze w sposób bezsprzeczny 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. (...) 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).”*

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 odmienne 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.”.*

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, 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.

W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Miasta Siedlce nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Powyższe naruszenia, jako istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w tej części.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że skoro ustawodawca zdecydował się w sposób absolutnie świadomy, na **zdefiniowanie budynku jednorodzinnego, jako takiego, w którym usługi, oprócz jednego lokalu mieszkalnego**, mogą zająć co najwyżej 30% powierzchni całkowitej takiego budynku, a jednocześnie ten sam ustawodawca kategoryzuje budynki mieszkalne, bądź to jako budynki mieszkalne jednorodzinne, bądź wielorodzinne, to w **przypadku dopuszczenia usług** (nawet bez przesądzenia liczby lokali usługowych, czy ich powierzchni całkowitej) **przy jednoczesnym dopuszczeniu co najmniej dwóch lokali mieszkalnych, taki budynek winien być klasyfikowany jako budynek łączący funkcję usługową i mieszkaniową wielorodzinną**.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 23 pkt 3 lit. b tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1U(MN), 2U(MN), 3U(MN), 4U(MN), 5U(MN), 6U(MN), 7U(MN) ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) **forma zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, o której mowa w pkt 2 lit. a: (...) - lokale mieszkalne w budynku usługowym”, podczas gdy **jedyną dopuszczalną formą zabudowy mieszkaniowej w ramach przeznaczenia ww. terenów jest zabudowa jednorodzinna**, co wynika wprost z cytowanych powyżej ustaleń zawartych w § 23 pkt 2 lit. a uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności należy zauważyć, że budynkiem usługowym będzie budynek, w którym realizowane są wyłącznie funkcje usługowe. Z kolei budynek, w którym łączone są, bez względu na proporcje, funkcje usługowe wraz z lokalami mieszkalnymi, a więc budynek, w którym realizowane są równoległe funkcje usługowe i mieszkaniowe wielorodzinne (w związku z dopuszczeniem dwóch lub więcej lokali mieszkalnych), stanowić będzie co prawda budynek usługowo – mieszkalny, jednakże jego realizacja pozostaje w sprzeczności z ustaleniami co do przeznaczenia terenu w odniesieniu do funkcji mieszkaniowej, która nie może być realizowana w formie wielorodzinnej, lecz tylko i wyłącznie jednorodzinnej.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż w zakresie ww. terenów, nie jest możliwe określenie funkcji mieszkaniowej jako



**wielorodzinnej, realizowanej w formie lokali mieszkalnych w budynku usługowym, o których mowa w § 23 pkt 3 lit. b tiret trzecie uchwały, bowiem pozostają one w sprzeczności z przeznaczeniem dopuszczalnym, określonym w tym samym § 23 pkt 2 lit. a uchwały, jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.**

Mając na uwadze powyższe, a także opisane we wcześniej części uzasadnienia istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych, w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa

materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub 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 ograny 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 VIII/77/2024 Rady Miasta Siedlce z 26 września 2024 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przy ul. Kazimierzowskiej w Siedlcach*”, 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, 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/