



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 14 listopada 2022 r.

Poz. 11626

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.278.2022.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 10 listopada 2022 r.

dotyczy uchwały Nr 1156/LIX/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 października 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla rejonu centrum miasta – Etap II”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 10 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.278.2022.JF

Rada Miejska w Piasecznie

ul. Kościuszki 5

05 – 500 Piaseczno

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1156/LIX/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 października 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla rejonu centrum miasta – Etap II”*.

Uzasadnienie

Na sesji 19 października 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1156/LIX/2022 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla rejonu centrum miasta – Etap II”*.

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 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

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

planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie,

która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym. I tak, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie

miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 *„Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia.** (...)”*.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy należy stwierdzić, iż podejmując przedmiotową uchwałę naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miejska w Piasecznie w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 1MW/U, 2MW/U, 3MW/U, 1ZP i 1KPJ.

Z jednej bowiem strony, jak wynika z ustaleń:

- § 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się: 1) **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**;*”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 6 ust. 1 pkt 1 i 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) **teren**ie - należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem, o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony odpowiednim symbolem; (...) 3) linii rozgraniczającej*

- należy przez to rozumieć ustaloną na rysunku planu linię, wyznaczającą granice pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;

- § 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się przeznaczenie terenu wyznaczone liniami rozgraniczającymi i oznaczone symbolem cyfrowym i literowym, zgodnie z rysunkiem planu: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, oznaczone symbolem **1NW/U, 2MW/U, 3MW/U**; 2) teren zieleni urządzonej parkowej, oznaczone symbolem **1ZP i 2ZP**; (...) 5) teren publicznego ciągu pieszo – jezdni oznaczonego symbolem **1KPJ.**”;

podczas, gdy jednocześnie zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 28 pkt 1 uchwały: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MW/U** ustala się: 1) przeznaczenie terenu:
 - a) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;
 - b) zabudowa usługowa, w tym usługi publiczne;
 - c) towarzyszące obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi i dojazdy;
 - d) zieleni urządzonej”;
- § 29 pkt 1 uchwały: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, oznaczonego na rysunku planu symbolem **2MW/U** ustala się: 1) przeznaczenie terenu:
 - a) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;
 - b) zabudowa usługowa, w tym usługi publiczne;
 - c) towarzyszące obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi i dojazdy;
 - d) parking wielopoziomowy;
 - e) zieleni urządzonej”;
- § 30 pkt 1 uchwały: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usług, oznaczonego na rysunku planu symbolem **3MW/U** ustala się: 1) przeznaczenie terenu:
 - a) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;
 - b) zabudowa usługowa;
 - c) towarzyszące obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, parkingi i dojazdy;
 - d) zieleni urządzonej”.

Z drugiej zaś strony, jak wynika z treści:

- § 31 pkt 1 i 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zieleni urządzonej parkowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1ZP** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: a) zieleni urządzonej parkowej**;

- b) ścieżki piesze, rowerowe oraz place zabaw;
 - c) elementy wodne;
 - d) wody powierzchniowe;
 - e) urządzenia infrastruktury technicznej, (...) 3) **dopuszcza się realizację nadwieszów zabudowy z terenu 2MW/U** zgodnie z wskazanymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy dla nadwieszów;”;
- § 35 pkt 1 i 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu publicznego ciągu pieszego – jezdni oznaczonego na rysunku planu symbolem **1KPJ** ustala się: 1) **przeznaczenie terenu: a) publiczny ciąg pieszego jezdni**; b) urządzenia infrastruktury technicznej; (...) 3) **dopuszcza się realizację nadwieszów zabudowy z terenu 2MW/U** zgodnie z wskazanymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy dla nadwieszów;”,
- podczas gdy jednocześnie zgodnie z ustaleniami zawartymi odpowiednio w tym samym:**
- § 31 pkt 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „4) **dla nadwieszów**, o którym mowa w pkt 3 **dopuszcza się realizację w poziomie terenu jedynie słupów konstrukcyjnych niekolidujących z urządzeniami komunikacyjnymi**; 5) **dla nadwieszów** o którym mowa w pkt 3 **ustala się następujące wskaźniki zagospodarowania:**
- a) **wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy**: 90%,
 - b) **wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy**: 0,1,
 - c) **wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy**: 5,0,
 - d) **maksymalna wysokość:**
 - **zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i mieszkaniowo-usługowej** – 14 m,
 - **zabudowy usługowej**, z wyłączeniem usług publicznych – 18 m,
 - **zabudowy usług publicznych** – 25 m,
- § 35 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) **dla nadwieszów** o którym mowa w pkt 3 **wskaźniki zagospodarowania zgodnie z § 31 pkt 5 z wyłączeniem wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, który ustala się w wysokości 100%**”.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach **Rada Miejska w Piasecznie dokonała wprost określenia przeznaczenia terenów, które wzajemnie się wykluczają** i na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii**

rozgraniczającej. Innymi słowy, nie jest wiadomym, które przeznaczenie terenów wybrać, bowiem dotyczą jednocześnie:

- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej oraz zieleni urządzonej, w ramach terenów oznaczonych symbolami 1MW/U i 3MW/U;
- zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej oraz zieleni urządzonej, a także parkingu wielopoziomowego, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MW/U;
- zieleni urządzonej parkowej oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1ZP;
- publicznego ciągu pieszo-jezdnego oraz zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, w ramach terenu oznaczonego symbolem 1KPJ, dla którego dodatkowo określono wskaźnik powierzchni zabudowy w wysokości 100%.

Tymczasem, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 6 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 863/20: „(...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. **w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu.** Żadnych dodatkowych ograniczeń nie da się również wyprowadzić z § 7 pkt 7 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenie. Przepisy ustawy nie dają zatem podstawy do tak kategorycznego stanowiska, że niedopuszczalne jest określenie dla tego samego terenu przeznaczenia mieszanego, jak wskazał to Sąd pierwszej instancji. Wprost przeciwnie **§ 9 ust. 4 rozporządzenia dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych.** W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu miejscowego przepisów ww. rozporządzenia, odnoszących się do sposobu określenia ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również także określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), **pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne** (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, LEX nr 1112543). **Jednakże**

za niedopuszczalne należy uznać objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. W zakresie tym należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji. Trzeba bowiem wskazać, że zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy jedno lub wielorodzinnej. (...). **Istotne jest zatem właściwe rozgraniczenie tych terenów od siebie.** Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.). **Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** (...)"

W tym miejscu uzasadnienia należy zatem wyraźnie podkreślić, iż **realizacja budynków mieszkalnych wielorodzinnych i usługowych, nie jest tożsama z realizacją zieleni urządzonej, czy też parkingu wielopoziomowego oraz ciągu pieszo-jezdnego, określonych w ramach jednego przeznaczenia terenu,** zamiast zastosowania ewentualnie przeznaczenia uzupełniającego.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy w planie miejscowym, **musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. **Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu.** Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim **wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.** Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

Mając na uwadze powyższe ponownie należy podkreślić, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że **określenie przeznaczenia terenu** oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, **jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów.**

Tymczasem, zapisy: **§ 28 pkt 1, § 29 pkt 1, § 30 pkt 1, § 31 pkt 1 i pkt 5 oraz § 35 pkt 1 i pkt 5** przedmiotowej uchwały, **oznaczają niejednoznaczność ustaleń w zakresie przeznaczenia terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1MW/U, 2MW/U, 3MW/U, 1ZP i 1KPJ**, także w kontekście § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, **co skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.**

Tym samym doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem powyższe uchybienia dotyczą prawie wszystkich jednostek terenowych położonych w granicach obszaru objętego tym planem miejscowym.

Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnia, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 „(...) Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznego porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego, nie jest wiadomo jakie przeznaczenie będzie miał określony teren objęty ustaleniami tego planu i w jakim okresie i kto zdecyduje o zmianie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN/R1, MN/R2, MN/R3, MN/R4, MN/R5, MN/R6, MN/R7, MN/R8 i MN/R9, z tymczasowego na docelowe. (...)”.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, iż **przeznaczenie terenu określone przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania**. Co więcej, **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada, możliwości uznaniowego wyboru tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania**. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy również odnaleźć w orzecznictwie, np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, że zgodnie z treścią **§ 6 ust. 1 pkt 4 i 6** uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 4) **nieprzekraczalnej linii**

zabudowy - należy przez to rozumieć ustaloną na rysunku planu wyznaczoną na danym terenie linię, poza którą zakazuje się lokalizacji związanych z zagospodarowaniem terenu budynków i budowli, z wyjątkiem obiektów dozoru posesji oraz śmietników; linia ta nie dotyczy podziemnych części obiektów budowlanych, balkonów, wykuszy, loggi, gzymsów, okapów, zadaszeń nad wejściami do budynków wysuniętych poza obrys nie więcej niż 1,5 m, schodów prowadzących do budynków, pochylni i podjazdów dla niepełnosprawnych a także elementów odwodnienia, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej; (...) 6) **obowiązującej linii zabudowy** - należy przez to rozumieć linię, wzdłuż której obowiązuje sytuowanie nie mniej niż 70% lica ścian frontowych budynków, natomiast pozostała część może zostać wycofana i ukształtowana w sposób dowolny. linia ta nie dotyczy podziemnych części obiektów budowlanych, balkonów, wykuszy, loggi, gzymsów, okapów, zadaszeń nad wejściami do budynków wysuniętych poza obrys nie więcej niż 1,5 m, schodów prowadzących do budynków, pochylni i podjazdów dla niepełnosprawnych a także elementów odwodnienia, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;”. Powyższe oznaczają, iż wyznaczone na rysunku planu obowiązujące linie zabudowy oraz nieprzekraczalne linie zabudowy wzdłuż granicy obszaru objętego planem, w ramach terenów oznaczonych symbolami 1MW/U, 2MW/U i 3MW/U, dopuszczają tym samym możliwość sytuowania zabudowy poza granicami obszaru objętego tym planem miejscowym, co stanowi wykroczenie poza obszar określony przez Radę Miejską w Piasecznie w uchwale przystąpieniowej Nr 1170/XXXIX/2017 z 18 października 2017 r., zmienionej uchwałą Nr 945/XLVII/2021 z 28 grudnia 2021 r. i skutkuje w tym przypadku, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stwierdzeniem nieważności uchwały w całości.

Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ponadto należy dodać, iż wbrew definicji zawartej w § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 9) **wysokości zabudowy** – należy przez to rozumieć: a) wysokość budynków zgodnie z przepisami odrębnymi, b) wysokość obiektów

budowlanych nie będących budynkami mierzoną od rzędnej terenu w obrysie obiektu do najwyżej położonego punktu tego obiektu;”, w treści tej samej uchwały, zawartej w § 28 pkt 2 lit. f tiret pierwsze i § 29 pkt 2 lit. e tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „maksymalna wysokość: - budynków objętych ochroną w planie – zgodnie z § 13,”, nie określono konkretnego wymiaru maksymalnej wysokości dla obiektów zabytkowych, o których mowa w § 13 ust. 3 uchwały, bowiem w treści § 13 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, ustalono jedynie nakaz zachowania historycznej wysokości zabytku, podczas gdy z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie maksymalnej wysokości zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika.

Powyższe ustalenia w odniesieniu do obligatoryjnych parametrów kształtowania zabudowy są niewystarczające i nie stanowią żadnej normy. Plan miejscowy zaś powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zatem być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Powyższe zaś zapisy, dotyczące maksymalnej wysokości zabudowy, nie czynią tego. **Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny.** Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. w metrach.

Na szczególną uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, z którego wynika, iż: „(...) **parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone. Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie, w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie "lub zgodnie ze stanem istniejącym", co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.**”.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia, np. zakazu zabudowy,

rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, nie ma przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w sytuacji, w której w planie dopuszczono do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, niezbędne jest sprecyzowanie ich gabarytów. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), stanowią obiekty budowlane. Zdaniem organu nadzoru określenie maksymalnej wysokości zabudowy wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Dlatego też zamieszczanie w treści planu norm otwartych w powyższym zakresie, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Tymczasem, uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje, bowiem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem, bowiem określenie ww. parametru w planie miejscowym należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

Na uwagę zasługuje tu również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo

budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należąca gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyłączające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. **Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów.** Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. **Realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).** Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, który w wskazał, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r., po zmianie wprowadzonej ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z

wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 r. poz. 774 ze zm.) nie zawiera już skreślonego przepisu art.15 ust.3 pkt 9 ustawy, który fakultatywnie nakazywał określanie gabarytów obiektów małej architektury. Z powyższego w ocenie skarżącego wynika, że Rada nie miała obowiązku określenia gabarytów obiektów małej architektury. W ocenie Sądu należy mieć na uwadze, że niezależnie od treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. gabaryt obiektu o którym mowa w art.15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia odnosi się do obiektów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury (...), a w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie małej architektury przez które rozumieć należy niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty małej architektury ogrodowej, c) użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, bowiem nie usprawiedliwiają niewykonania ustawowego obowiązku. Źródłem obowiązku jest art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, a nie pkt 9 dodany do ustawy dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Tak więc potrzeba ustalenia parametrów zabudowy także dla tych obiektów wynikała z przepisów już obowiązujących.”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż brak określenia podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest w tym przypadku **maksymalna wysokość obiektów zabytkowych** położonych w ramach terenów oznaczonych symbolami **1MW/U** i **2MW/U**, dla których jednocześnie ustalona została na rysunku planu zarówno obowiązująca linia zabudowy, jak również nieprzekraczalna linia zabudowy, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, że zgodnie z jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym,

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu:

„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.
- § 2 pkt 6, w ramach którego sprecyzowano, że poprzez *nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów* należy rozumieć **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;**

- § 7 pkt 6, zgodnie z którym **projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;**
- § 8 ust. 2, stosownie do którego na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego; do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Powyższe wynika w przedmiotowej sprawie, m.in. z faktu, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym obejmuje się ochroną obiekty zabytkowe wpisane do gminnej ewidencji zabytków i nie wpisane do gminnej ewidencji zabytków (*vide* § 13 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały) oraz oznaczone na rysunku planu, co dotyczy problematyki określonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 i 7 oraz § 4 pkt 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, w § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są **ustaleniami planu:** (...) 10) **zabytkowe budynki objęte ochroną w planie;**”, podczas gdy w treści **§ 13 ust. 4 pkt 1 lit. a** tej samej uchwały, sformułowano jedynie **nakaz zachowania historycznej wysokości zabytku, mimo, iż Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków** w piśmie z 21 sierpnia 2019 r., znak: SPU.5150.272.2019/MMU, wskazał, iż: „W związku z pismem znak: UiA.ZP.6722.255.2019.WK, z dnia 29.07.2019r. (data wpływu: 01.08.2019r.) informującym o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno w rejonie centrum informujemy, że na terenie objętym opracowaniem zlokalizowane są obiekty wpisane do rejestru zabytków oraz ujęte w gminnej ewidencji zabytków, które należy uwzględnić zarówno na rysunku jak i w ustaleniach planu. **Zapisy planu powinny jednoznacznie wskazywać zakres ochrony dla danego zabytku oraz określać zasady działań dopuszczalnych pod względem konserwatorskim. Dla nowej zabudowy planowanej w sąsiedztwie obiektów zabytkowych należy ustalić skalę,**

charakter, sposób usytuowania oraz intensywność zabudowy w ten sposób, aby nie miała ona negatywnego wpływu na historyczne walory zabytku. Należy przy tym wykluczyć sąsiedztwo obiektów mogących wpłynąć negatywnie na ekspozycję lub przyczynić się do degradacji historycznej zabudowy.

Ponadto MWKZ zaleca, aby dla terenu objętego opracowaniem **wyznaczyć strefę ochrony historycznego układu przestrzennego centrum miasta, którego początki sięgają XIVw. oraz wskazać zakres i sposób ochrony zlokalizowanych tam zabytkowych obiektów, a także ustalić szczegółowe zasady dla planowanych w tym obszarze nowych inwestycji. (...)**”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględnia w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę: „1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych.”;**
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.**

Jednocześnie stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formami ochrony zabytków są: „1) **wpis do rejestru zabytków;** 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację

inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Jak wynika z treści § 13 ust. 1 przedmiotowej uchwały: „1. Wskazuje się historyczny układ urbanistyczny miasta Piaseczno wpisany do rejestru zabytków na podstawie decyzji nr 8/2021 z dnia 22.01.2021 r. pod numerem **A/1620.**”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z art. 7 pkt 1 i 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, **jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4, w związku z § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.**

Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie, w związku z dyspozycją § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zostać dokonana nie tylko w części tekstowej uchwały, ale również w części graficznej.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl. W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń

konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 ustaw o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis). Ponadto jak wskazano w tezie do ww. wyroku *„Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.”*.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż ustalenie graficzne wyznaczone na rysunku planu miejscowego jako „zabytkowe budynki objęte ochroną w planie” powinno zostać zmaterializowane również w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń w części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego z uwagi na ochronę tych zabytków, poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów rozumianych jako jednoznaczne określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Innymi słowy, skutkiem braku określenia zasad ochrony obiektów zabytkowych w przedmiotowym planie miejscowym dotyczących m.in. ustalenia konkretnej wysokości zabytków, jest faktyczny brak ochrony tych zabytków z uwagi na wrysowane jednocześnie, na rysunku planu, obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach tych samych zabytkowych budynków objętych ochroną w planie.

Tymczasem, ochrona prawna zabytków w formie ustaleń ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego musi być ścisła, jednoznaczna i identyfikowalna wprost. Za istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust.1 ustawy o p.z.p., uznać należy zarówno sytuacje, w których sformułowano ustalenia dla ochrony

zabytków bez wskazywania strefy ochronnej w części graficznej, jak również sytuacja odwrotna, tj. gdy dla wyznaczonych na rysunku przedmiotowego planu **zabytkowych budynków objętych ochroną w planie** nie sformułowano jednoznacznych ustaleń w części tekstowej, **poprzez określenie szczegółowych nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym określenie konkretnego parametru wysokości zabytku.**

Jak wskazał w swym wyroku z 5 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 2660/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*Odnosnie naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 PlanZagospU. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę Sądu I instancji, że brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu strefy konserwatorskiej K rażąco narusza wymienione przepisy. Kwestią sporną w sprawie nie jest fakt, że uchwała nie zawiera jakichkolwiek postanowień odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej K. Słusznie Sąd I instancji wskazał, że nawet jeżeli jest to jedynie oczywista omyłka dotycząca legendy zawierającej oznaczenia symboli zastosowanych na rysunku, to nie może to zmieniać stanowiska w sprawie, gdyż nawet oczywiste omyłki planu, wymagają zmiany w trybie przewidzianym dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda słusznie wskazał, że ustanowienie na danym terenie strefy ochronnej widniejącej na rysunku planu, **powoduje, że adresaci norm prawnych obowiązujących zgodnie z tym planem spodziewają się ograniczeń związanych z wyznaczeniem takiej strefy.** Tymczasem regulacje takie nie zostały wprowadzone.”.*

W niniejszej sprawie nie jest wiadomym, jakie konkretnie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie dotyczące m.in. wysokości zabytków, mają faktycznie występować w granicach wyznaczonych na rysunku planu jako zabytkowe budynki objęte ochroną w planie.

Jednocześnie należy dodać, iż wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10). **Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację**

rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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 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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy** jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

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

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

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1156/LIX/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 19 października 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla rejonu centrum miasta – Etap II”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/