



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 stycznia 2023 r.

Poz. 547

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.351.2022.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 16 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr 1236/LXII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 14 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 16 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.351.2022.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 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1236/LXII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 14 grudnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

Uzasadnienie

Na sesji 14 grudnia 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1236/LXII/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 i **art. 28 ust. 2** 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.

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

W związku z przepisem **art. 27** ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc

do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

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

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 wskazać, iż w tym przypadku organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z:

- 5 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.152.2022.JF, stwierdzające nieważność uchwały Nr **1059/LII/2022** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”;
- 19 października 2022 r., znak: WNP-I.4131.255.2022.JF, stwierdzające nieważność uchwały Nr **1144/LVII/2022** Rady Miejskiej w Piasecznie z 21 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

Następnie uchwałą Nr **1187/LXI/2022** Rady Miejskiej w Piasecznie z 23 listopada 2022 r. **dokonano zawężenia zakresu objętego przedmiotową zmianą** uchwały Nr **1120/XXXVIII/2013** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową rzeka Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską.” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 13 listopada 2013 r. poz. 11725, z późn. zm.), **w ten sposób, że w § 1 ust. 1 ustalono:** „1. W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr **819/XXIX/2016** z dnia 28 grudnia 2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13 .11. 2013 r) . wprowadza się następujące zmiany: **§ 2 otrzymuje brzmienie: ”Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** obejmie w niezbędnym zakresie

problematykę wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
będzie dotyczyła następującego zakresu:

- 1) § 4 ust. 1 pkt 4 uszczegółowienia i aktualizacji zapisów dla obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią;
- 2) § 4 ust. 1 pkt 2 lit. d określenia terenów UST jako tereny usług publicznych;
- 3) § 5 ust. 1 pkt 14 uszczegółowienie zapisów dotyczących wkaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenów 1UST i 2UST;
- 4) wykreślenia § 5 ust. 1 pkt 16, 18, 20, 21, 22, 23 i 24;
- 5) § 6 ust. 1 pkt 4 określenia terenów UST jako tereny usług publicznych;
- 6) wykreślenia § 7 ust. 1 pkt 5, 6 i 7;
- 7) wykreślenia § 10 ust. 1 pkt 9;
- 8) §11 ust. 1 pkt 2 określenia liczby miejsc parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową w jednostce terenowej UST;
- 9) §11 ust. 1 pkt 9 aktualizacji zapisów dotyczących dróg publicznych 1KDD, 2KDD, 3KDD oraz zapisów dotyczących szerokości dróg wewnętrznych;
- 10) §14 ust. 1 dopuszczenia użytkowania terenów w sposób dotychczasowy do czasu realizacji zagospodarowania zgodnego z ustaleniami planu miejscowego;
- 11) wykreślenia §16 ust. 2 pkt 1 lit. l oraz m;
- 12) §17 aktualizacji tytułu zdania wprowadzającego w zakresie aktualnym z oznaczeniami na rysunku planu miejscowego;
- 13) §17 ust. 1 pkt 5 aktualizacji zapisów dotyczących parkingów dla obsługi obiektów sportowych na terenach o funkcji MNU;
- 14) wykreśla się § 17 ust. 2 pkt 1 lit. m oraz n;
- 15) §17 ust. 2 pkt 3 lit. a aktualizacji zapisów dotyczących zjazdów na tereny oznaczone o funkcji MNU;
- 16) wykreślenia § 18 ust. 2 pkt 1 lit. k oraz l;
- 17) wykreślenia § 19 ust. 3 pkt 1 lit. l oraz m;
- 18) wykreślenia § 21 ust. 2 pkt 1 lit. k oraz l;
- 19) § 19 ust. 2 pkt 1 określenia terenów UST jako tereny usług publicznych jako przeznaczenie podstawowe;
- 20) § 19 ust. 3 pkt 1 lit. g aktualizacja zapisów dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach o funkcji UST;

21) zmiana treści załącznika graficznego."."

Tymczasem, dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr **1236/LXII/2022** Rady Miejskiej w Piasecznie z 14 grudnia 2022 r., podjętej w trybie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż doszło, w tym przypadku, do wykroczenia poza zakres określony w zawężającej uchwale inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany planu.

Jak wynika bowiem z rysunku przedmiotowej zmiany planu w skali 1:1000, stanowiącego załącznik nr 1, Rada Miejska w Piasecznie dokonała *de facto* zmiany przeznaczenia dla terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług,
- zieleni izolacyjnej wysokiej i niskiej;
- drogi dojazdowej,

oznaczonych w obowiązującej uchwale Nr **1120/XXXVIII/2013** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r., odpowiednio symbolami: **1MNU, 2MNU, 1ZI i 3KDD**, poprzez wyznaczenie linii rozgraniczającej w granicach obszaru objętego etapem 1 tej zmiany planu, dla terenów publicznych usług sportu i turystyki oznaczonych symbolami 1UST i 2UST.

Powyższe wykracza tym samym poza zakres określony w zawężającej uchwale zmieniającej przystąpienie inicjujące procedurę przedmiotowej zmiany planu miejscowego, bowiem ustalenia dotyczące zmiany przeznaczenia dla ww. terenów, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej, jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż 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 i art. 17 ustawy o p.z.p., oraz w przypadku zmiany planu miejscowego z art. 27 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).

Sporządzając w przedmiotowej sprawie projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w zawężającej uchwale o przystąpieniu, doszło do:

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

Podsumowując tę część uzasadnienia należy stwierdzić, że skoro ustalenia dotyczące zmiany przeznaczenia dla terenów oznaczonych w uchwale zmienianej symbolami: 1MNU, 2MNU, 1ZI i 3KDD, nie zostały określone w treści uchwały przystąpieniowej jako przedmiot tej zmiany planu miejscowego, to Rada Miejska w Piasecznie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, a tym samym doszło do istotnego naruszenia art. 27 ustawy o p.z.p. Nie kwestionując bowiem faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy jednak ponownie wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad, w szczególności zgodnie z zakresem i w granicach obszaru ustalonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 i art. 17 ustawy o p.z.p., w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż wbrew twierdzeniom Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zawartym w wyjaśnieniach z 3 stycznia 2023 r., znak: UiA.6721.49.2016 KW.99.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 28 grudnia 2022 r., znak: WNP-I.4131.351.2022.JF, z których wynika, iż: „(...) 1) Zapisy nie naruszają ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej uchwale nie zmieniono obowiązującej maksymalnej wysokości zabudowy w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na terenach dotyczących 1UST. (...)”, to jednak dokonując zmiany przeznaczenia dla ww. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonych w obowiązującej uchwale

Nr **1120/XXXVIII/2013** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r., symbolami **1MNU i 2MNU**, **zmieniono także ustalenia w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla tych terenów**, które naruszają ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno, przyjętego uchwałą Nr 1589/LII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z 29 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno .”, zwanego dalej „Studium”, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Jak wynika bowiem z treści **§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. e** uchwały zmienianej, dla terenów oznaczonych symbolami **1MNU i 2MNU** określono maksymalną wysokość zabudowy na poziomie **12, 0 m**, podczas gdy w wyniku dokonanej zmiany przeznaczenia, **dla terenów oznaczonych symbolami 1UST i 2UST obowiązuje maksymalna wysokość zabudowy 20,0 m**, która została określona w § 1 ust. 11 uchwały Nr **1207/XL/2017** Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 listopada 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13 .11. 2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”. W związku z powyższym należy stwierdzić, iż ustalenia **§ 1 ust. 11** przywołanej powyżej zmiany planu miejscowego, które wprowadziły nowe brzmienie § 19 ust. 3 pkt 1 lit. e pierwotnej uchwały Nr **1120/XXXVIII/2013** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r. w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami **1UST i 2UST**, naruszają tym samym ustalenia obowiązującego Studium, bowiem **poprzez dokonanie zmiany przeznaczenia dla terenów 1MNU i 2MNU w granicach przedmiotowej zmiany planu, dokonano również zmiany maksymalnej wysokości zabudowy z 12,0 m na 20,0 m** wbrew ustaleniom 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 także z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.” 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. 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. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 dokonyuje 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, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 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). Chociaż studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować **ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne**. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium**. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium**.

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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż **wbrew opisanej powyżej zasadzie ostateczna treść normatywna stanowiąca łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej dotycząca maksymalnej wysokości zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1UST, pozostaje w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie**.

Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium, analizowany obszar przedmiotowej zmiany planu, obejmujący m.in. działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 52/3, 52/4, 52/5 i 51 obręb 0059, gmina Piaseczno, położony w granicach terenów oznaczonych w uchwale zmienianej symbolami 1MNU i 2MNU, znajduje się w strefie A-3 w granicach terenu mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN), dla których określono na str. 25 tekstu kierunków Studium, następujące zasady

zagospodarowania terenów pozostałych funkcji w strefie A: „(...) 1) ***Dla terenów koncentracji usług komercyjnych oraz preferowanych rejonów rozwoju usług w strukturach mieszkaniowych:*** (...) c) ***W strefie A-3 • przyjmuje się max. wysokość zabudowy 14 m, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 25%;***”

Tymczasem, jak wynika z treści normatywnej stanowiącej łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmieniającej oraz zmieniającej, dla terenu oznaczonego w przedmiotowej zmianie planu symbolem **1UST**, który w uchwale zmieniającej był oznaczony symbolami 1MNU i 2MNU, poprzez zmianę przeznaczenia dla tych terenów **dokonano de facto zmiany maksymalnej wysokości zabudowy z 12 m do 20 m**, co wynika wprost z treści § 1 ust. 11 uchwały Nr 1207/XL/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 listopada 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 3 stycznia 2018 r. poz. 71, wraz z rozstrzygnięciem nadzorczym z 21 grudnia 2017 r., znak: WNP-I.4131.358.2017.JF), w brzmieniu: „§ 1. W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13.11.2013 r, wprowadza się następujące zmiany: (...) 11. § 19 ust.3 pkt 1 litera e) otrzymuje nowe następujące brzmienie: „**maksymalna wysokość zabudowy 20,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten, oświetlenia itp. elementów).**”.

Tym samym, wbrew przywołanym wyżej twierdzeniom Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zawartym w piśmie z 3 stycznia 2023 r., znak: *UiA.6721.49.1.2016 KW.992023*, należy stwierdzić, iż dla części terenu oznaczonego w przedmiotowej zmianie planu miejscowego symbolem **1UST**, który w uchwale zmieniającej był usytuowany w granicach terenów oznaczonych symbolami **1MNU i 2MNU**, określono jednak wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie **20 m** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały zmieniającej), **naruszając w tym zakresie ustalenia Studium.**

Należy bowiem zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tej zmiany planu. 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 tej zmiany planu miejscowego, która z kolei winna uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w Studium.

Na powyższe wskazuje również dyspozycja art. 35 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy*

do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.”.

Biorąc zatem pod uwagę określony w ustaleniach **§ 19 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały zmieniającej, parametr maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie 20 m**, dla terenu oznaczonego w przedmiotowej zmianie planu symbolem **1UST**, który w uchwale zmieniającej był oznaczony symbolami **1MNU i 2MNU**, w pierwszej kolejności należy dokonać zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń Studium, dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy dla funkcji mieszkalnictwa jednorodzinnego (**MN**) położonej w granicach strefy **A-3**.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Miejska w Piasecznie naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **1UST**, który w uchwale zmieniającej był oznaczony symbolami **1MNU i 2MNU**, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy, bowiem ustalenia **§ 19 ust. 3 pkt 1 lit. e** tekstu uchwały zmieniającej, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie parametru maksymalnej wysokości zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego lub jego zmiany**, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego lub jego zmiany, bez tegoż parametru.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu, w tym przypadku, przez zmianę planu miejscowego, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie powiązania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) 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.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że z jednej strony Rada Miejska w Piasecznie dokonała w sposób prawidłowy zmiany obowiązującego planu miejscowego w treści ustaleń zawartych w § 19 ust. 3 pkt 1 lit. g, wprowadzając brzmienie: „nieprzekraczalne linie zabudowy na terenie 1UST zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w nie mniejszej odległości niż 20 m od krawędzi skarpy wzdłuż rzeki Jeziorki,”. Z drugiej jednak strony, pozostawiono bez zmiany ustalenia zawarte w tym samym § 19 ust. 3 pkt 4 lit. b uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UST, 2UST: (...) 4) Warunki tymczasowego zagospodarowania terenu: (...) b) dopuszcza się likwidację istniejącej zabudowy na terenie 1UST i 2UST w ramach terenu wydzielonego liniami zabudowy i zmianę na inną zabudowę;”, podczas gdy zgodnie z rysunkiem przedmiotowej zmiany planu w skali 1:1000, w granicach terenu oznaczonego symbolem 2UST w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności rysunku przedmiotowej zmiany planu miejscowego z ustaleniami części tekstowej uchwały zmienianej, co w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Powyższe znajduje analogiczne zastosowanie do zmiany planu miejscowego, zgodnie z treścią art. 27 ustawy o p.z.p. Treść tych przepisów wyraźnie zatem wskazuje, iż część graficzna planu (opcjonalnie jego zmiana) powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią

sprzeczna. To część tekstowa planu (opcjonalnie jego zmiana) zawiera normy prawne, rysunek planu (opcjonalnie jego zmiana) obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu lub jego zmiana.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,** co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.

- 1587) stanowi, iż 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. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część

graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.";

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.";
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się

- normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną, **narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu obowiązującego planu miejscowego z rysunkiem zmiany planu, w zakresie sposobu określenia linii zabudowy dla**

terenu oznaczonego w przedmiotowej zmianie planu symbolem 2UST, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Należy bowiem wyraźnie podkreślić, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Ponadto, w tym miejscu uzasadnienia, należy również wskazać, iż Rada Miejska w Piasecznie nie dokonała ponownego wyłożenia projektu przedmiotowej zmiany planu miejscowego do publicznego wglądu, mimo faktu, iż w treści **§ 11 ust. 1 pkt 9 lit. e uchwały zmienianej**, wprowadzono inne ustalenia niż wynikały z **§ 1 pkt 9 lit. a uchwały zmieniającej Nr 1144/LVII/2022 z 21 września 2022 r.**, będącej przedmiotem rozstrzygnięcia z 19 października 2022 r., znak: WNP-I.4131.255.2022.JF.

Jak wynika bowiem z treści **§ 1 pkt 9 lit. a przedmiotowej uchwały zmieniającej**, w brzmieniu:

*„W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25 września 2013 r. zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1207/XL/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 9) w **§11 ust.1 pkt 9: a) lit. e otrzymuje brzmienie:** „e) 1KDD, 2KDD (gminne) - ulice 1KDD nazwy ulic: - 1KDD – ul. Staropolska, 2KDD – ul. Zacisze, - klasa drogi: droga dojazdowa, - szerokość w liniach rozgraniczających oraz ustalenia dodatkowe - szerokość w liniach rozgraniczających **1KDD - po 8,0m**; 2KDD - 10,0 m”, „, podczas gdy w **§ 1 pkt 9 lit. a uchwały Nr 1144/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 21 września 2022 r. określono:** „W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25 września 2013 r. zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1207/XL/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 9) w **§11 ust.1 pkt 9: a) lit. e otrzymuje brzmienie:** „e) 1KDD, 2KDD:*

- nazwa ulicy 1KDD – ul. Staropolska,*
- nazwa ulicy 2KDD – ul. Zacisze,*
- klasa drogi: droga dojazdowa,*
- szerokość w liniach rozgraniczających **1KDD nie mniej niż 6,0 m**, zgodnie z rysunkiem planu,*
- szerokość w liniach rozgraniczających 2KDD nie mniej niż 10,0 m, zgodnie z rysunkiem planu,” „.*

Tymczasem, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji stanowią obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego.**

Fakt dokonania takich zmian wymaga zatem ponowienia czynności planistycznych w tym zakresie, albowiem dokonane zmiany **wpływają wprost na uprawnienia i obowiązki osób trzecich, które w toku wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu zostały zapoznane z innymi rozwiązaniami przestrzennymi.** Należy przy tym podkreślić, że skoro wprowadzone zmiany, nie mają charakteru indywidualnego, a ogólny, to **wywoływać mogą konflikt interesów różnych grup właścicieli, podmiotów gospodarczych, a także zwykłych mieszkańców,** będących odbiorcami owej wspólnej przestrzeni. W takim przypadku powtórzenie w niezbędnym zakresie czynności proceduralnych uznać należy za konieczne.

Brak ponownego wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu, ogranicza w takim przypadku, w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach związanych z ochroną krajobrazu. Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie tylko pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w tym przypadku w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia aktu prawa miejscowego. **Tak rozumiana partycypacja publiczna oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami planu miejscowego.** Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach tejże społeczności, a także podmiotów gospodarczych działających w danej przestrzeni. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest plan miejscowy lub jego zmiana.

Ratio legis samej instytucji wyłożenia projektu uchwały do publicznego wglądu związane jest z zapewnieniem społeczeństwu, podmiotom gospodarczym oraz wszystkim zainteresowanym

faktycznych a nie fikcyjnych rozwiązań przestrzennych pełnego zakresu regulacji planu miejscowego lub jego zmiany.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, który w wyroku z 18 lipca 2019 r., sygn. akt II OSK 1041/19 stwierdził, iż: „(...) Stosując normę art. 19 ust. 1 u.p.z.p. należy mieć na uwadze funkcję i znaczenie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu oraz możliwości wnoszenia uwag dotyczących tego projektu. Nie powinno ulegać wątpliwości, że jest to forma udziału osób zainteresowanych określonymi ustaleniami planu miejscowego w jego tworzeniu - udziału, którego sens sprowadza się do umożliwienia zainteresowanym podmiotom przedstawienia swoich racji, co do przyjętych lub nieprzyjętych w projekcie planu sposobów zagospodarowania terenu. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 4 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1508/11, (LEX nr 1151909) wskazał, że: "Możliwość wniesienia uwagi do projektu planu daje szansę podmiotom, których interesów to może dotyczyć, przedstawienia swojego zdania organowi wykonawczemu oraz "ostatniej instancji" w procedurze planowania przestrzennego, jaką jest rada gminy, co do określonych rozwiązań przyjętych w projekcie planu, który w perspektywie ma stać się obowiązującym prawem miejscowym. Uwagi do projektu planu są zatem elementem publicznego dyskursu nad ustaleniami planu, w którym istotnym elementem jest indywidualny punkt widzenia na ten akt prawa miejscowego. O takim charakterze uwag do projektu planu, i co za tym idzie ich wadze, świadczy podkreślenie przez ustawodawcę obowiązku rozstrzygnięcia o uwagach i dania temu formalnego wyrazu w załączniku do uchwały (art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).".

Dokonując subsumpcji norm art. 17 i art. 19 u.p.z.p. trzeba mieć na uwadze, że tworzenie planu miejscowego odbywa się w procedurze, w której inicjatywę uchwałodawczą ma organ wykonawczy gminy. To ten organ, jak wynika z art. 17 pkt 4 u.p.z.p., sporządza projekt planu. Nie oznacza to jednak, że rada gminy pozbawiona jest możliwości dokonywania zmian w tym projekcie, nawet wbrew woli organu wykonawczego. Z porównania treści normatywnej art. 17 pkt 12, 13 i 14 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. wynika, że los wniesionej do projektu planu miejscowego uwagi może być trojaki. Organ wykonawczy gminy może ją uwzględnić i zmienić projekt planu (art. 17 pkt 13). Może jej nie uwzględnić i przedstawić radzie gminy, która dzieląc stanowisko organu wykonawczego uchwali projekt planu według jego propozycji (art. 17 pkt 14). W końcu uwaga

nieuwzględniona przez organ wykonawczy może zostać uwzględniona przez radę gminy (art. 19 ust. 1).

*Podkreślić należy, że aby prawidłowo odkodować i wyłożyć określoną normę w realiach sprawy to jej wykładnia gramatyczna nie jest jedyną prowadzącą do poszukiwania ratio legis. Trzeba też sięgać do innych metod wykładni: systemowej i funkcjonalnej. Określony przepis prawa funkcjonuje bowiem w systemie prawa i jego znaczenie winno być odczytywane łącznie z innymi przepisami i celami, jakie ustawodawca chce osiągnąć poprzez ustanowioną regulację prawną. W istocie literalne odczytanie art. 17 pkt 13 oraz art. 19 ust. 1 u.p.z.p. może uzasadniać tezę, że istnieje różnica w skutkach zmiany projektu planu w zależności od tego czy zmianę wprowadził organ wykonawczy gminy, czy rada gminy. Mianowicie można dojść do wniosku, że w razie wprowadzenia zmian do projektu planu w wyniku uwzględnienia uwag przez organ wykonawczy gminy ponawia się uzgodnienia tylko w niezbędnym zakresie, natomiast w przypadku dokonania zmian w projekcie planu przez radę gminy, w tym także zmian wynikających z uwzględnienia uwag do projektu, **ponawia się, też w niezbędnym zakresie, ale wszystkie czynności wymienione w art. 17, czyli także wyłożenie do publicznego wglądu**”.*

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż przedmiotowa zmiana planu miejscowego przyjęta przez Radę Miejską w Piasecznie, w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w brzmieniu uchwały Nr 1236/LXII/2022 z 14 grudnia 2022 r., wymaga ponowienia procedury planistycznej, o której mowa w art. 17 – art. 20 ustawy o p.z.p., z uwagi na wprowadzone zmiany dotyczące sposobu określenia szerokości w liniach rozgraniczających dla drogi dojazdowej 1KDD, które wykraczają poza zakres przywołanego powyżej rozstrzygnięcia nadzorczego, w tym m.in. poprzez umożliwienie zgłaszania uwag każdemu, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie planu wyłożonym do publicznego wglądu.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do podjęcia uchwały w ramach możliwości kontynuowania procedury planistycznej na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy jednak wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad określonych w art. 17 – 20 ustawy o p.z.p.

W tym przypadku **sformułowanie nowych ustaleń, a także sporządzenie uchwały wykraczającej poza zakres objęty rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego**, należy rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, bowiem możliwość kontynuowania procedury planistycznej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. **dotyczy ponowienia**

czynności w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu zmiany planu z przepisami prawnymi, o których mowa w tym rozstrzygnięciu, a których nie dokonano.

Skoro zatem, w przedmiotowej sprawie w ogóle nie ponowiono czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., pomimo wprowadzenia nowych ustaleń dotyczących m. in. sposobu określenia szerokości w liniach rozgraniczających dla drogi 1KDD, które nie były przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego, to powyższe, wbrew twierdzeniu Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno, że „(...) *Etap 1 nie wymaga ponowienia czynności proceduralnych.*”, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał kolejną możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., **kontynuowania procedury planistycznej, 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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany 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 stwierdzenia 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 i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszeniem właściwości organów w tym zakresie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1236/LXII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 14 grudnia 2022 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”*, 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/