



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 4 kwietnia 2019 r.

Poz. 4459

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.53.2019.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 kwietnia 2019 r.

dotyczy uchwały Nr 127/VII/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 marca 2019 r. w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębu 50.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.53.2019.RM

Warszawa, 3 kwietnia 2019 r.

**Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 – 500 Piaseczno****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 127/VII/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 marca 2019 r. „w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębem 50.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 pkt 1;
- § 1 pkt 2;
- § 1 pkt 3;
- § 1 pkt 4;
- § 1 pkt 6 w zakresie sformułowania: „(...) z wyłączeniem obszaru 17MN w granicach dz. 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza realizację dodatkowych obiektów usług w obrębie działki budowlanej (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Piasecznie, na sesji w dniu 13 marca 2019 r., podjęła uchwałę Nr 127/VII/2019 „w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębem 50.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach

upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych 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 (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

W przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, **przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami.** 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 rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, 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. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza 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.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne sformułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Na sesji w dniu 22 listopada 2017 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1209/XL/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 673 z dnia 30 stycznia 2004r.) zmienionego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 465/XIX/2012 z dnia 14.03.2012 i uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1156/XXXIX/2013 z dnia 23.10.2013r., obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębu 50. Z § 1 i 2 ww. uchwały wynika, że Rada Miejska w Piasecznie postanowiła „Przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 20 poz. 673 z dnia 30 stycznia 2004r.) zmienionego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 465/XIX/2012 z dnia 14.03.2012 i uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1156/XXXIX/2013 z dnia 23.10.2013r., obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębu 50.”, zaś „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu ujętego w § 1 dotyczyć będzie zmiany ustaleń planu polegająca na dopuszczeniu usług publicznych na działce ozn. nr ew. 53 z obrębu 50 w granicach obszaru oznaczonego symbolem 17 MN.”.

Powyższe oznacza, że na podstawie ww. uchwały intencyjnej, w sposób skuteczny przystąpiono do sporządzania zmiany **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z 18 grudnia 2003 r.**, zaś sama zmiana dotyczyć miała jedynie zmiany funkcji zabudowy polegającej na dopuszczeniu usług publicznych, na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 53 z obrębu 50, stanowiącej teren oznaczony symbolem 17MN.

W tym miejscu zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Ustawa ta zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p.

Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza to, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, czy też jak w tym przypadku w odniesieniu do wybranego zagadnienia, musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.

Tymczasem, z ustaleń zawartych w § 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 6 uchwały zmieniającej (Nr 127/VII/2019) wynika, że w uchwale zmienianej (Nr 418/XVIII/2003) wprowadzono zmiany w:

- § 12 uchwały zmienianej, któremu nadano nowe brzmienie: „1. Plan zabrania lokalizowania obiektów tymczasowych, nie związanych z realizacją inwestycji docelowych. Lokalizowanie obiektów tymczasowych możliwe jest jedynie w obrębie działki budowlanej, na której realizowana jest inwestycja docelowa w czasie ważności pozwolenia na budowę z wyłączeniem obszaru 17MN w granicach dz. 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza realizację obiektów tymczasowych związanych z prowadzoną działalnością publiczno-historyczno-artystyczną tj. scen, pawilonów wystawowych”, w miejsce dotychczasowych ustaleń w brzmieniu: „Plan zabrania lokalizowania obiektów tymczasowych, nie związanych z realizacją inwestycji docelowych. Lokalizowanie obiektów tymczasowych możliwe jest jedynie w obrębie działki budowlanej, na której realizowana jest inwestycja docelowa w czasie ważności pozwolenia na budowę.”; powyższym działaniem sformułowano ustalenia dotyczące lokalizacji obiektów tymczasowych nie związanych z realizacją inwestycji docelowych, podczas gdy zgodnie z podjętą uchwałą intencyjną, o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, jej zakres ograniczony został jedynie do dopuszczenia usług publicznych na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 53 z obrębu 50;
- § 13 ust. 1 uchwały zmienianej, któremu nadano nowe brzmienie: „1. Plan wyklucza umieszczenie wolnostojących nośników reklamowych w przestrzeniach publicznych i drogowych, na terenach zieleni parkowej i Grójeckiej Kolei Dojazdowej, z wyłączeniem miejsc wskazanych w planie i działki ozn nr ew 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza sytuowanie reklam, szyldów, tablic reklamowych, urządzeń reklamowych”, w miejsce dotychczasowych ustaleń w brzmieniu: „Plan wyklucza umieszczanie wolnostojących nośników reklamowych w przestrzeniach publicznych - pasach ulicznych i drogowych, na terenach zieleni parkowej i Grójeckiej Kolei Dojazdowej, z wyłączeniem miejsc wskazanych w planie.”; powyższym działaniem sformułowano ustalenia dotyczące sytuowania reklam, szyldów, tablic i urządzeń reklamowych, podczas gdy zgodnie z podjętą uchwałą intencyjną, o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, jej zakres ograniczony został jedynie do dopuszczenia usług publicznych na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 53 z obrębu 50;
- § 16 ust. 1 uchwały zmienianej, któremu nadano nowe brzmienie: „1. Plan wprowadza zakaz wycinania lub niszczenia istniejącej zieleni-pojedynczych drzew lub ich skupisk, krzewów i żywopłotów na terenach prywatnych i publicznych, obsadzeń ulic i rowów i itp. Wyłączeniem prac pielęgnacyjnych i konserwacyjnych. Z wyjątkiem działki ozn nr ew 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza wycinkę pojedynczych drzew kolidujących z planowanym zamierzeniem”

inwestycyjnym”, w miejsce dotychczasowych ustaleń w brzmieniu: „*1. Plan wprowadza zakaz wycinania lub niszczenia istniejącej zieleni - pojedynczych drzew lub ich skupisk, krzewów i żywopłotów na terenach prywatnych i publicznych, obsadzeń ulic i rowów i itp. z wyłączeniem prac pielęgnacyjnych i konserwacyjnych.*”; powyższym działaniem sformułowano ustalenia dotyczące wycinki drzew, podczas gdy zgodnie z podjętą uchwałą intencyjną, o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, jej zakres ograniczony został jedynie do dopuszczenia usług publicznych na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 53 z obrębu 50;

- **§ 31 uchwały zmienianej**, któremu nadano nowe brzmienie: „*Plan nie dopuszcza samodzielnej lokalizacji komercyjnych obiektów usługowych na działkach wydzielonych. Istniejącą zabudowę działek usługowych traktuje się jako adaptowaną, z dopuszczeniem jej modernizacji i rozbudowy przy zachowaniu istniejącego drzewostanu i ukształtowania terenu, minimum 80% powierzchni biologicznie czynnej na działce oraz wszystkich innych ustaleń dotyczących zabudowy z wyłączeniem obszaru 17MN w granicach dz. 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza realizację obiektów usługowych w obrębie działki budowlanej z zachowaniem innych ustaleń dotyczących zabudowy*”, w miejsce dotychczasowych ustaleń w brzmieniu: „*Plan nie dopuszcza samodzielnej lokalizacji komercyjnych obiektów usługowych na działkach wydzielonych. Istniejącą zabudowę działek usługowych traktuje się jako adaptowaną, z dopuszczeniem jej modernizacji i rozbudowy, przy zachowaniu istniejącego drzewostanu i ukształtowania terenu, minimum 80% powierzchni biologicznie czynnej na działce oraz wszystkich innych ustaleń dotyczących zabudowy.*”; powyższym działaniem sformułowano ustalenia dotyczące wszystkich obiektów usługowych, nie tylko zaś usług publicznych zgodnie z podjętą uchwałą intencyjną; niejako na marginesie wskazać należy, iż w tej jednostce redakcyjnej uregulowano kwestie dotyczące samodzielnej lokalizacji komercyjnych obiektów usługowych, nie zaś usług publicznych;
- **§ 61 uchwały zmienianej**, któremu nadano nowe brzmienie: „*Plan wyznacza tereny jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1MN-25MN i 50MN-67MN. Na terenach tych jako funkcję dopuszczoną plan wskazuje usługi podstawowe wbudowane. Na terenie 17MN w granicach dz. 53 obr. 50 plan dopuszcza zabudowę usług publicznych wolnostojących i wbudowanych. Plan nie dopuszcza realizacji usług, które wymagają wznoszenia dodatkowych obiektów w obrębie działki z wyłączeniem obszaru 17MN w granicach dz. 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza realizację dodatkowych obiektów usług w obrębie działki budowlanej*”, w miejsce dotychczasowych ustaleń w brzmieniu: „*Plan wyznacza tereny jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1MN - 25MN i 50MN - 67MN. Na terenach tych jako funkcję dopuszczoną plan wskazuje usługi podstawowe, wbudowane. Plan nie dopuszcza realizacji usług, które wymagają wznoszenia dodatkowych obiektów w obrębie działki.*”; powyższym działaniem sformułowano ustalenia dotyczące wszystkich obiektów usługowych, nie tylko zaś usług publicznych zgodnie z podjętą uchwałą intencyjną; niejako na marginesie wskazać należy, iż w tej jednostce redakcyjnej uregulowano kwestie dotyczące samodzielnej lokalizacji komercyjnych obiektów usługowych, nie zaś usług publicznych.

Powyższe stanowi o wykroczeniu poza zakres ustaleń określony w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 1 pkt 1;
- § 1 pkt 2;
- § 1 pkt 3;
- § 1 pkt 4;

- § 1 pkt 6 w zakresie sformułowania: „(...) z wyłączeniem obszaru 17MN w granicach dz. 53 obr. 50, gdzie plan dopuszcza realizację dodatkowych obiektów usług w obrębie działki budowlanej (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, 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. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, **niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu**, doszło do:

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

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w części dotyczącej ww. wadami prawnymi.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu 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.

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Piasecznie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

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

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

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej, sformułowano ustalenia odnoszące się do sytuowania reklam,

sztyldów, tablic i urządzeń reklamowych, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być **jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania ww. planu został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1209/XL/2017 z **22 listopada 2017 r.** Co więcej podczas tej samej sesji, tj. 13 marca 2019 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 128/VII/2019 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, standardów jakościowych oraz materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane na obszarze Miasta i Gminy Piaseczno. **Podsumowując, należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Piasecznie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii, w ramach dokonywanej zmiany planu miejscowego.**

Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi

kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów szczegółowo wymienionym w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części nie wpływa negatywnie na komunikatywność pozostałych ustaleń planistycznych.

Organ nadzoru wyjaśnia ponadto, iż dokonując zmiany w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, Rada Miejska w Piasecznie zobligowana była do stosowania pełnego brzmienia uchwały zmienianej, w tym także w zakresie jej tytułu. Tymczasem zarówno tytuł uchwały zmienianej, zawarty w: tytule, zdaniu wprowadzającym w § 1, oraz w § 2, nie jest zgodny z tytułem uchwały zmienianej określonym w uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z 18 grudnia 2003 r., w brzmieniu: „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego

ulicami: Pomorską, Konopnickiej, Redutową, Graniczną, przedłużeniem ul. Granicznej do Al. Brzóz, rzeką Jeziorką, torami Kolei Radomskiej i ul. Sienkiewicza ETAP I". Powyższe organ nadzoru zakwalifikował jako nieistotne naruszenia prawa, z uwagi na możliwość pełnej identyfikacji uchwały zmienianej, która może nastąpić po numerze i dacie podjęcia uchwały oraz po oznaczeniu publikatora.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 127/VII/2019 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 marca 2019 r. „w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 418/XVIII/2003 z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna (Zalesie Dolne) obejmującej obszar działki ozn. nr ew. 53 z obrębu 50.”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera