



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 28 sierpnia 2019 r.

Poz. 10133

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.155.2019.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 21 sierpnia 2019 r.

dotyczy uchwały Nr X/64/19 Rady Miejskiej w Szydłowcu z dnia 17 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 21 sierpnia 2019 r.

WNP-I.4131.155.2019.JF

**Rada Miejska w Szydłowcu  
Rynek Wielki 1  
26 – 500 Szydłowiec****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 i 1309)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr X/64/19 Rady Miejskiej w Szydłowcu z 17 lipca 2019 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec, w odniesieniu do ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 13;
- § 4 ust. 1 pkt 15;
- § 8 ust. 18;
- § 9 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) na działki budowlane (...)”;
- § 9 ust. 1 pkt 1, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 9 ust. 1 pkt 2, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 9 ust. 1 pkt 3, w odniesieniu do trybu podziału;
- § 9 ust. 4, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 9 ust. 5, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanych (...)”;
- § 10 ust. 3;
- § 10 ust. 5 pkt 3;
- § 10 ust. 5 pkt 4;
- § 10 ust. 5 pkt 6;
- § 10 ust. 7 pkt 6;
- § 10 ust. 10;
- § 12 ust. 9;
- § 12 ust. 10;
- § 12 ust. 13, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 12 ust. 14;
- § 13 ust. 5, w zakresie sformułowania: „(...), po uzyskaniu zezwolenia zarządcy drogi (...)”;
- § 13 ust. 7;
- § 13 ust. 8 pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...), za wyjątkiem zjazdów i włączeń uzgodnionych z Zarządcą dróg (...)”;

- § 13 ust. 8 pkt 14 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu z zarządcą drogi (...)”;
- § 13 ust. 9 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 13 ust. 11 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...), na warunkach określonych przez zarządzającego siecią (...)”;
- § 13 ust. 11 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) – zgodnie z warunkami określonymi przez Zarządcę sieci (...)”;
- § 13 ust. 11 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...), w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową (...)”;
- § 13 ust. 11 pkt 10;
- § 13 ust. 12 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...), w uzgodnieniu i na warunkach właściwego Zakładu Energetycznego (...)”;
- § 13 ust. 12 pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) w sposób i na warunkach uzgodnionych z właściwą jednostką eksploatacyjną”;
- § 13 ust. 12 pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 13 ust. 14 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...), na warunkach określonych przez zarządzającego siecią (...)”;
- § 13 ust. 15 pkt 12;
- § 16 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 17 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 18 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 19 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 20 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 21 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 22 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 23 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 24 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 25 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 26 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 27 ust. 6 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) pkt 2 (...)”, po słowach „(...) określonymi w ust. 5 (...)”;
- § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) jednorodzinnej (...)”;
- § 29 ust. 5 uchwały;
- § 30 ust. 4 pkt 1 uchwały;

- § 32 ust. 5 pkt 4;
- § 33 ust. 5 pkt 4;
- § 34 ust. 5 pkt 4;
- § 35 ust. 5 pkt 4;
- § 36 ust. 5 pkt 4;
- § 37 ust. 5 pkt 4;
- § 38 ust. 5 pkt 4;
- § 46 ust. 5 pkt 1 uchwały;
- § 49 ust. 1 uchwały, l.p. 102, w odniesieniu do terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 5.KDW;
- części graficznej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 49.MN,U, 51.MN,U, 54.MN,U, 56.MN,U, 57.MN,U, 58.MN,U i 8.U w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach *strefy ochronnej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia*;
- części graficznej uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 10.U w zakresie w jakim dopuszcza do lokalizowania nowej zabudowy w granicach *strefy ochronnej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia*;
- części graficznej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 3.RM i 4.MN,U w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach *strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia*;
- części graficznej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami 10.U i 54.MN,U w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach *strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia*;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZP, 2.ZP, 3.ZP, 4.ZP, 5.ZP, 6.ZP, 7.ZP, 8.ZP, 9.ZP, 10.ZP, 1.PG, 1.R, 2.R i 3.R.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 lipca 2019 r. Rada Miejska w Szydłowcu podjęła uchwałę Nr X/64/19 w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 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 (opcjonalnie ich zmiany), 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 (opcjonalnie ich zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmianie) 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany), określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Jak wynika z ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 12) **nieprzekraczalnych liniach zabudowy** – należy przez to rozumieć linie wyznaczone w zmianie planu, określające najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku w stosunku do linii rozgraniczających, od których te linie wyznaczono, bez wysuniętych poza ten obrys schodów, okapów, otwartych ganków, daszów, pasaży o szerokości do 2 m oraz balkonów;”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku zmiany planu są ustaleniami zmiany planu: (...) 3) **nieprzekraczalne linie zabudowy**; (...)”;
- § 5 ust. 3 pkt 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „3. Wskazuje się oznaczone na rysunku zmiany planu symbolami graficznymi **obowiązujące strefy wymagające szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu** wyznaczone na podstawie przepisów odrębnych: (...) 3) granice strefy kontrolowanej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia; 4) granice strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia; 5) granice strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia; (...)”;
- § 12 ust. 4, 5, 6, 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „(...) 4. Granice strefy ochronnej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia (DN 100) wynoszącej po 15 m licząc od gazociągu w każdą stronę i oznaczoną na rysunku zmiany planu.  
5. W granicy strefy, o której mowa w ust. 4 nakaz zachowania obowiązujących w tym zakresie przepisów odrębnych.  
6. Granice strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia wynoszącej po 4,0 m licząc od gazociągu w każdą stronę i oznaczoną na rysunku zmiany planu.”

7. Granice strefy kontrolowanej od projektowanego gazociągu podwyższonego średniego ciśnienia wynoszącej po 2,0 m licząc od gazociągu w każdą stronę i oznaczoną na rysunku zmiany planu.

8. Na terenach położonych w zasięgu strefy, o której mowa w ust. 6 i oznaczonej na rysunku zmiany planu, **zakaz realizacji budynków i budowli.** (...)”

podczas, gdy na rysunku zmiany planu miejscowego:

- w ww. strefach kontrolowanych od gazociągów, wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy\* (w legendzie rysunku zmiany planu zamieszczono błędne oznaczenie graficzne nieprzekraczalnej linii zabudowy), wskazującą wręcz na możliwość realizacji zabudowy na osi tych gazociągów, w ramach terenów oznaczonych symbolami: **4.MN,U, 49.MN,U, 51.MN,U, 54.MN,U, 56.MN,U, 57.MN,U, 58.MN,U, 3.RM, 8.U, 10.U;**
- granice strefy ochronnej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia (DN 100) wrysowane zostały również w obszarze tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa w ramach terenu oznaczonego symbolem **10.U.**

Zgodnie bowiem z ustaleniami:

- § 20 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.MN,U, 2.MN,U, 3.MN,U, 4.MN,U, 5.MN,U, 6.MN,U, 7.MN,U, 8.MN,U, 9.MN,U, 10.MN,U** ustala się:
  1. **Przeznaczenie podstawowe:** zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (wolnostojąca, bliźniacza) i usługi.
  2. **Przeznaczenie uzupełniające:** budynki gospodarcze, garaże. (...)
- § 26 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **46.MN,U, 47.MN,U, 48.MN,U, 49.MN,U, 50.MN,U, 51.MN,U** ustala się:
  1. **Przeznaczenie podstawowe:** zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (wolnostojąca, bliźniacza, szeregowa) i usługi.
  2. **Przeznaczenie uzupełniające:** budynki gospodarcze, garaże. (...)
- § 27 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **52.MN,U, 53.MN,U, 54.MN,U, 55.MN,U, 56.MN,U, 57.MN,U, 58.MN,U, 59.MN,U** ustala się:
  1. **Przeznaczenie podstawowe:** zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (wolnostojąca, bliźniacza) i usługi.
  2. **Przeznaczenie uzupełniające:** budynki gospodarcze, garaże. (...)
- § 29 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM** ustala się:
  1. **Przeznaczenie podstawowe:** zabudowa zagrodowa.
  2. **Przeznaczenie uzupełniające:** budynki gospodarcze, garaże. (...)
- § 34 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **8.U, 9.U, 10.U** ustala się:
  1. **Przeznaczenie podstawowe:** usługi.
  2. **Przeznaczenie uzupełniające:**
    - 1) usługi publiczne,
    - 2) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. (...)

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia

umożliwiający 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 (opcjonalnie jego zmiana) 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. 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.

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 nr 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 "uszczerbowieniem" 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 rzeczonoego 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. Pamiętaj 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>)."

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, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, doszło także w odniesieniu do ustaleń § 49 ust. 1 uchwały, w formie tabelarycznego zestawienia, l.p. 102, str. 71 tekstu zmiany planu, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 5.KDW, którego brak jest na rysunku przedmiotowej zmiany planu, co potwierdza sam Zastępca Burmistrza w piśmie z 16 sierpnia 2019 r., znak: ZPI.6722.1.2017, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 12 sierpnia 2019 r., znak: WNP-I.4131.155.2019.JF, stwierdzając, iż: „(...) Błąd ten najprawdopodobniej powstał w wyniku wielokrotnej modyfikacji rysunku planu przez projektanta przy uwzględnianiu uwag składanych przez mieszkańców do trzykrotnie wykładanego do publicznego wglądu projektu w/w miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania wzajemnie wykluczających się ustaleń zmiany planu, bowiem ustalenia § 16 ust. 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) 3) dopuszcza się realizację na 1 działce budowlanej lub działce inwestycyjnej większej ilości budynków niż określona w pkt 2 pod warunkiem, zachowania możliwości wydzielania dla poszczególnych budynków działek budowlanych o minimalnej powierzchni zgodnej z wielkościami określonymi w ust. 5 **pkt 2**”, wskazują nieistniejącą jednostkę redakcyjną ust. 5 **pkt 2** tegoż paragrafu. Analogiczna sytuacja dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 17 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 18 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 19 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 20 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 21 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 22 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 23 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 24 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 25 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 26 ust. 6 pkt 3 uchwały;
- § 27 ust. 6 pkt 3 uchwały.

Podsumowując, należy podkreślić, że zarówno ewidentna sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną przedmiotowej zmiany planu, jak również wewnętrzna sprzeczność tekstu zmiany planu, powoduje w tym przypadku stwierdzenie nieważności części uchwały, o której mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie) określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, uwzględniające **wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.**

Tymczasem w przedmiotowej uchwale, zarówno wrysowana na rysunku zmiany planu nieprzekraczalna linia zabudowy w strefach kontrolowanych gazociągów, jak również granice strefy ochronnej od istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia (DN 100) wrysowane w obszarze tzw. „ruchu budowlanego”, wprost wskazują na możliwość lokalizacji obiektów budowlanych, w tym budynków, w granicach tych stref, w ramach terenów oznaczonych symbolami: **4.MN,U, 49.MN,U, 51.MN,U, 54.MN,U, 56.MN,U, 57.MN,U, 58.MN,U, 3.RM, 8.U, 10.U**, podczas, gdy zgodnie z § 10 ust. 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640 z późn. zm.) „3. W strefach kontrolowanych **nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.**”.

W ocenie organu nadzoru Rada Miejska w Szydłowcu nie uwzględniła tym samym wymogów określonych w ww. przepisie odrębnym, stosownie do wymagań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez co w sposób istotny naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej zmianie planu miejscowego, w granicach ww. terenów **nie zostały w pełni uwzględnione** wymogi § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na tych terenach zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**.

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 (opcjonalnie jego zmiany), nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego bądź jego zmiany (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów. Również rysunek planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 ww. rozporządzenia).

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

Tymczasem, jak wynika z ustaleń § 29 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM** ustala się:

1. **Przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa. (...)**,”
- podczas, gdy zgodnie z tym samym § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały: „3. **Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...)** 4) **wysokość zabudowy:**  
a) **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej: 12,0 m, (...)**”.

Organ nadzoru wskazuje, że w przywołanych powyżej ustaleniach § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, Rada Miejska w Szydłowcu posługuje się pojęciem zabudowy jednorodzinnej, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), przez którą należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Ponadto w § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Tymczasem wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, wynika, iż ustalenia § 29 ust. 1 oraz § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, wykluczają się wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 pn. *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, do którego przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 3.3., dla której przypisano oznaczenie literowe *RM* oraz kolorystkę o barwie *kreskowanie żółto – jasnobrązowe*. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Szydłowcu w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: **1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM**. Tym samym istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń § 29 ust. 3 pkt 4 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *jednorodzinnej* (...)”, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

Stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie wpisywać się również będzie w definicję zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również inne wykluczające się wzajemnie ustalenia zawarte w § 48 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.ZP, 2.ZP, 3.ZP, 4.ZP, 5.ZP, 6.ZP, 7.ZP, 8.ZP, 9.ZP, 10.ZP** ustala się:

1. **Przeznaczenie podstawowe: zielenie urządzone.**
2. **Przeznaczenie uzupełniające: usługi.”**

Jak wynika bowiem z tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 pn. *tereny zabudowy usługowej*, do których przypisano oznaczenie literowe **U** oraz czerwoną kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zieleni i wód*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 5.3, dla której przypisano oznaczenie literowe **ZP** oraz kolorystykę o barwie *zielonej*. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia.

Ponadto, jak wynika z tego samego § 48 ust. 3 uchwały, dla ww. terenów **1.ZP, 2.ZP, 3.ZP, 4.ZP, 5.ZP, 6.ZP, 7.ZP, 8.ZP, 9.ZP, 10.ZP** określono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, podczas, gdy na rysunku zmiany planu nie określono nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach ww. jednostek terenowych. W tym przypadku, zarówno wykluczające się wzajemnie przeznaczenie ww. terenów, jak również brak powiązania tekstu zmiany planu z rysunkiem, skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie (opcjonalnie jego zmianie) zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem (opcjonalnie jego zmianą). Jeżeli plan (opcjonalnie jego zmiana) w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana), zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie

takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem Rada Miejska w Szydłowcu nie określiła żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: **1.PG**, **1.R**, **2.R** i **3.R**, mimo, iż zgodnie z ustaleniami:

- § 28 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.PG** ustala się: (...) 2) **Przeznaczenie uzupełniające: budynki gospodarcze, garaże.**”;
- § 30 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku zmiany planu symbolami **1.R**, **2.R**, **3.R** ustala się: (...) 2) **Przeznaczenie uzupełniające: budynki gospodarcze, garaże.**”.

Powyższe stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej zmiany planu: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;**” oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy wskazać, iż przyznana radzie gminy kompetencja, w zakresie uchwalania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.), nie oznacza zupełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej.

Tymczasem, zgodnie z definicją **minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej**, określoną przez Radę Miejską w Szydłowcu w ramach ustaleń § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, *należy przez to rozumieć najmniejszą nieprzekraczalną wartość procentową stosunku niezabudowanych i nieutwardzonych powierzchni **działki**, pokrytych roślinnością na gruncie rodzimym lub pod wodami, do całkowitej powierzchni **działki**;*”, podczas, gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, **odnoszą się do powierzchni działki budowlanej**, nie zaś do powierzchni *działki*.

Plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku

z powyższym, ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) dotyczące wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Definicja **działki budowlanej**”, określona została przez ustawodawcę w ww. art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.) przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2019 r. poz. 1145 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2019 r. poz. 725 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem



podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach § 4 ust. 1 pkt 15 zmiany planu, uchwałodawca operuje pojęciem: „*działka*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działki budowlanej*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro w cytowanych powyżej przepisach określono sposób ustalania powierzchni biologicznie czynnej, to tym samym Rada Miejska w Szydłowcu nie była uprawniona do regulowania tych kwestii w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowane ustalenia § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację przepisów, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy i jednocześnie wykluczają się wzajemnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w ust. 3 pkt 3: § 16, § 17, § 18, § 19, § 20, § 21, § 22, § 23, § 24, § 25, § 26, § 27, § 29, § 32, § 33, § 34, § 35, § 36, § 37, § 38, § 48 oraz § 45 ust. 3 pkt 4 uchwały, w których to ustaleniach w sposób prawidłowy określono udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tym samym naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania planu (opcjonalnie jego zmiany), pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu (opcjonalnie jego zmiany), co skutkuje stwierdzeniem nieważności ww. § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności ustaleń przedmiotowej zmiany planu.

Ponadto, w ustaleniach § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały, Rada Miejska w Szydłowcu zdefiniowała pojęcie *wskaźnika intensywności zabudowy*, przez który należy rozumieć: „(...) *stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych na danej działce budowlanej do jej ogólnej powierzchni*”; podczas, gdy z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym, stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dzielą kondygnację na podziemną, o której mowa w § 3 pkt 17 ww. rozporządzenia [kondygnacja zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każda usytuowana pod nią kondygnacja] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 ww. rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną]. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 21 października 2010 r. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

Tym samym, za niedopuszczalne uznać należy zastosowanie definicji pojęcia *wskaźnika intensywności zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały. Ustalenia

uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

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 Szydłowcu, 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 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”.

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

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

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza również, iż w ramach **§ 8 ust. 18** uchwały, w brzmieniu: „18. W zakresie realizacji ogrodzeń:

- 1) ogrodzenia od strony dróg publicznych powinny być sytuowane w linii rozgraniczającej, z tym że dopuszcza się ich miejscowe wycofanie w głąb działki w przypadku konieczności ominięcia istniejących przeszkód (np. drzew, urządzeń infrastruktury technicznej itp.) oraz w miejscach sytuowania bram wjazdowych;
- 2) bramy wjazdowe usytuowane w ogrodzeniach przy drogach o szerokości mniejszej niż 10,0 m muszą być wycofane o minimum 1,8 m w stosunku do linii rozgraniczającej ustalonej w zmianie planu;
- 3) bramy i furtki w ogrodzeniu nie mogą otwierać się na zewnątrz działki;
- 4) maksymalna wysokość ogrodzenia nie może przekraczać 1,8 metra od poziomu terenu;
- 5) ogrodzenie powinno być ażurowe, powyżej cokotu;
- 6) wysokość cokotu nie może przekraczać 0,6 m, przy czym w cokole należy stosować przepusty umożliwiające migracje małych zwierząt, w formie otworów wielkości nie mniejszej niż 15cmx15cm, w odstępach nie, mniejszych niż 10,0m;
- 7) zakazuje się realizacji pełnych ogrodzeń;
- 8) linia ogrodzenia winna przebiegać w odległości min. 0,5 m od gazociągu;
- 9) ustala się zakaz grodzienia w odległości mniejszej niż 1,5 m od górnej krawędzi skarpy rowów melioracyjnych oraz 10,0 m od linii brzegowej wód powierzchniowych.”,

zawarto ustalenia dotyczące sytuowania ogrodzeń, 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, decyduje rada gminy 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 Szydłowcu Nr 126/XX/16 z 2 czerwca 2016 r. Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Szydłowcu nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Należy również wskazać, iż ustalenia zawarte w:

- § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla obiektu i obszaru, o których mowa w ust. 1 i ust. 2 ustala się nakaz uzgadniania wszelkich robót budowlanych i ziemnych wykonywanych na nich lub w ich otoczeniu z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.”;
- § 10 ust. 5 pkt 3, 4 i 6 uchwały, w brzmieniu: „5. Dla obiektu, o którym mowa w ust. 4 ustala się: (...) 3) nakaz opiniowania przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków zmian funkcji a także wszelkiej działalności budowlanej mogącej zmienić wygląd obiektu, jego otoczenie lub widok na obiekt; 4) dopuszczenie uzupełniania nowymi obiektami i urządzeniami, rekonstrukcję zniszczonych fragmentów budynku wyłącznie w oparciu o wytyczne i projekty zagospodarowania zaopiniowane przez Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; (...) 6) w przypadku rozbiórki budynku (wyłącznie w przypadku złego stanu technicznego), wymagane jest uzgodnienie z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Uzgodnienie może być wydane na podstawie ekspertyzy technicznej, skróconej inwentaryzacji architektonicznej i fotograficznej.”;
- § 10 ust. 7 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „7. W zasięgu granic strefy, o której mowa w ust. 6 ustala się nakaz: (...) 6) uzgadniania wszelkich zmian w zagospodarowaniu terenów z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków.”;
- § 10 ust. 10 uchwały, w brzmieniu: „10. W zasięgu granicy strefy, o której mowa w ust. 9 ustala się:
  - 1) obowiązek uzyskania przez inwestora, od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków - przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi - uzgodnienia wszelkich planowanych budów obiektów budowlanych oraz robót budowlanych wiążących się z wykonywaniem prac ziemnych;
  - 2) obowiązek uzgadniania z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, zalesiania gruntów oraz budowy urządzeń wodnych i regulacji wód;
  - 3) obowiązek przeprowadzenia (na koszt osoby fizycznej lub jednostki organizacyjnej zamierzającej realizować roboty budowlane lub nowe zalesienia) badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji;
  - 4) obowiązek uzyskania od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków pozwolenia na przeprowadzenie badań archeologicznych przed rozpoczęciem tych badań.”;

wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie). W planie (opcjonalnie jego zmianie) ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, którego konkretyzację z kolei odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”*. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmianie) szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że: *„Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad*

zabytkami". (...) „Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego”.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy § 10 ust. 3, ust. 5 pkt 3, 4 i 6, ust. 7 pkt 6 oraz ust. 10 uchwały, stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie: art. 25 ust. 1, art. 27 oraz art. 31 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Rada Miejska w Szydłowcu nie miała również podstaw prawnych do wprowadzania ustaleń, o których mowa w:

- § 12 ust. 9, 10 i 14 uchwały, w brzmieniu: „9. Na terenach położonych w zasięgu strefy, o której mowa w ust.6 i oznaczonej na rysunku zmiany planu, nakaz uzgadniania zmian zagospodarowania i użytkowania terenów z operatorem sieci gazowej.  
10. Zasięgi stref, o których mowa w ust. 4 i ust. 6 mogą być weryfikowane w trybie i na zasadach określonych w przepisach odrębnych, po uzgodnieniu zmian z operatorem sieci. (...)”  
14. Zasięgi pasów technologicznych, o których mowa w ust. 10 i ust. 11\* (błędnie przywołana numeracja § 12 ust. 10 i 11, zamiast ust. 11 i 12 tego paragrafu) mogą być weryfikowane w trybie i na zasadach określonych w przepisach odrębnych oraz po uzgodnieniu zmian z zarządzającym siecią.”;
- § 13 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Dla dróg oznaczonych symbolami KDS, KDG i KDZ dopuszczenie prowadzenia sieci infrastruktury technicznej w uzasadnionych przypadkach, po uzyskaniu zezwolenia zarządcy drogi.”;
- § 13 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. Przy projektowaniu nowych inwestycji należy - w miarę możliwości - unikać kolizji z istniejącymi elementami infrastruktury technicznej poprzez konsultowanie przygotowywanych rozwiązań z operatorami systemów inżynierskich. W przypadku nieuniknionej kolizji projektowanego zagospodarowania z tymi elementami należy je przenieść lub odpowiednio zmodyfikować, przy uwzględnieniu uwarunkowań wynikających z przepisów odrębnych oraz warunków określonych przez operatora(ów).”;

- § 13 ust. 8 pkt 9 i pkt 14 lit. c uchwały, w brzmieniu: „8. W zakresie **systemów komunikacji**: (...) 9) zakaz urządzania zjazdów i włączeń dróg wewnętrznych do dróg oznaczonych symbolami **KDG**, za wyjątkiem zjazdów i włączeń uzgodnionych z Zarządcą dróg; (...) 14) dopuszczenie w liniach rozgraniczających dróg: (...) c) realizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz obiektów i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, takich jak: znaki drogowe pionowe i poziome, drogowaskazy, sygnalizatory oświetlne w uzgodnieniu z zarządcą drogi, (...)”;
- § 13 ust. 9 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „9. W zakresie **zaopatrzenia w wodę**: (...) 3) dostawę wody poprzez indywidualne przyłącza na warunkach określonych przez zarządcę sieci”;
- § 13 ust. 11 pkt 1, 5, 6 i 10 uchwały, w brzmieniu: „11. W zakresie **zaopatrzenia w gaz**:  
1) zaopatrzenie istniejącej i projektowanej zabudowy w gaz ziemny do celów gospodarczych i ewentualnie grzewczych w oparciu o rozbudowaną istniejącą sieć średniego ciśnienia, na warunkach określonych przez zarządzającego siecią; (...) 5) zasadę prowadzenia projektowanych gazociągów w pasach ulicznych wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, w odległości min. 0,5 m od tych linii oraz sytuowania punktów redukcyjno – pomiarowych dla poszczególnych zabudowanych posesji w ogrodzeniach od strony ulic lub na budynkach – zgodnie z warunkami określonymi przez Zarządcę sieci; 6) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej szafki gazowe (otwierane na zewnątrz od strony ulicy) lokalizowane w linii ogrodzeń, w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową; (...) 10) w przypadku realizacji gazociągu średniego podwyższonego ciśnienia wskazanego na rysunku orientacyjnym przebiegiem i po wyłączeniu z użytku dotychczasowej sieci gazowej wysokiego ciśnienia (DN 100) tracą moc przepisy odrębne dla wyznaczonej strefy ochronnej wynoszącej po 15 m licząc od gazociągu w każdą stronę.”;
- § 13 ust. 12 pkt 2, 6 i 9 uchwały, w brzmieniu: „12. W zakresie **zaopatrzenia w energię elektryczną**: (...) 2) zaopatrzenie w energię elektryczną poprzez budowę i rozbudowę sieci elektroenergetycznych średniego i niskiego napięcia od istniejących systemów, w uzgodnieniu i na warunkach właściwego Zakładu Energetycznego; (...) 6) w razie stwierdzenia, przez właściwą jednostkę eksploatacyjną, konieczności realizacji dodatkowej stacji transformatorowej dla nowej inwestycji, ustala się obowiązek realizacji takiej stacji w sposób i na warunkach uzgodnionych z właściwą jednostką eksploatacyjną; (...) 9) przyłączenie obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowę urządzeń elektroenergetycznych, powstałą w wyniku wystąpienia kolizji zmiany planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany użytkowania terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego”;
- § 13 ust. 14 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „14. W zakresie **telekomunikacji**:  
1) zaopatrzenie istniejących i projektowanych budynków w sieć telekomunikacyjną doziemną, w oparciu o istniejącą i projektowaną sieć, na warunkach określonych przez zarządzającego siecią; (...)”;
- § 13 ust. 15 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „15. W zakresie **melioracji dla rejonów występowania wód powierzchniowych i urządzeń melioracji szczegółowych, w celu ich ochrony**: (...) 12) na terenach w zasięgu występowania urządzeń melioracji szczegółowych, nakaz opiniowania z Wojewódzkim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych, na etapie projektu zagospodarowania terenu, projektów następujących inwestycji:  
a) zabudowy,

- b) zmiany trasy, przekrycia bądź likwidacji cieków melioracyjnych oraz wznoszenia budowli komunikacyjnych,
- c) prowadzenia inwestycji liniowych w terenie zmeliorowanym,
- d) odprowadzania ścieków deszczowych z dróg z utwardzoną nawierzchnią;”.

W przepisach ustawy o p.z.p i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Wskazane uregulowania uchwały, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z którym, powyższe zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

**Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu (opcjonalnie jego zmiany), pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu (opcjonalnie jego zmiany).**

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż „Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury



technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)".

Również WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż „Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”.

Ilekcją bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Należy także wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu (opcjonalnie jego zmianie), norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie (opcjonalnie jego zmianie), normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Ponadto, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Również z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Tymczasem, Rada Miejska w Szydłowcu nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, bowiem jak wynika z ustaleń § 12 ust. 13 zd. wprowadzające uchwały, w brzmieniu: „13. W zasięgu pasów technologicznych, o których mowa w ust. 10 i ust. 11, \* (błędnie przywołana numeracja § 12 ust. 10 i 11, zamiast ust. 11 i 12 tego paragrafu) zakaz realizacji obiektów kubaturowych przeznaczonych na stały pobyt ludzi (powyżej 4 godzin na dobę), tj: (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany).

Organ nadzoru wskazuje również, że Rada Miejska w Szydłowcu podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału, o których mowa w:

- § 9 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Możliwość scalania i podziałów istniejących działek, w poszczególnych terenach, na działki budowlane pod warunkiem zachowania następujących zasad:
  - 1) nakaz zachowania minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych ustalonej w §7;
  - 2) nakazuje się wydzielenie niezbędnych dróg i dojazdów niepublicznych do obsługi nowo wydzielanych działek budowlanych;
  - 3) granice nowo wydzielanych działek budowlanych powinny być prostopadłe do linii rozgraniczających dróg publicznych oraz pasa drogowego nowo wydzielanych dróg wewnętrznych, z tolerancją do 20°.”;
- § 9 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów oznaczonych symbolami MN i MN,U dopuszczenie 5% odstępstwo od ustaleń w zakresie minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych określonej w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.”;
- § 9 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Dopuszczenie wydzielenia działek budowlanych mniejszych niż w parametrach określonych dla poszczególnych terenów celem poszerzenia działki sąsiedniej.”;

a także ustaleniach: § 32 ust. 5 pkt 4, § 33 ust. 5 pkt 4, § 34 ust. 5 pkt 4, § 35 ust. 5 pkt 4, § 36 ust. 5 pkt 4, § 37 ust. 5 pkt 4, § 38 ust. 5 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) ustala się, że przed wydzieleniem działki budowlanej należy wykonać projekt podziału geodezyjnego w obrębie całego terenu ograniczonego liniami rozgraniczającymi.”.

Należy bowiem stwierdzić, że procedura scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce

nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalania i podziału. Tymczasem z przywołanych powyżej ustaleń § 9 ust. 1, 4 i 5 uchwały, wynika, że w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału sformułowano ustalenia dotyczące procedury podziału, przy czym w ustaleniach § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały określona została w sposób prawidłowy **minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych**.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Zawierając w § 9 ust. 1, 4 i 5 uchwały regulacje odnoszące się do określenia parametrów **działek budowlanych**, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy wyraźnie podkreślić, iż **określenie powierzchni działek**, w ramach scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu, **nie jest tożsame z określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych**, w ramach procedury podziału nieruchomości.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż dla nieruchomości położonych w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie), na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908 z późn. zm.).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia:

- § 29 ust. 5 uchwały;
- § 30 ust. 4 pkt 1 uchwały;
- § 32 ust. 5 pkt 4 uchwały;
- § 46 ust. 5 pkt 1 uchwały,

dotyczące zarówno podziału nieruchomości, jak również szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych zmianą planu miejscowego, naruszają wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów.

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

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) 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 nieściśłość 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 niecisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać

działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają **obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), organ nadzoru uznał brak jednostki redakcyjnej **§ 31** uchwały oraz **błędne wskazanie:**

- w tytule uchwały oraz w jej treści, określenia „zmiana planu”, która jest *de facto* nowym planem;
- oznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w legendzie rysunku zmiany planu;
- w legendzie rysunku zmiany planu, oznaczenia terenu jako „*C,P. Teren urzędzeń i obiektów ciepłowniczych oraz*”, podczas, gdy zarówno ustalenia **§ 39** uchwały, jak również barwne oznaczenie graficzne i literowe na rysunku zmiany planu dotyczą jednostki terenowej oznaczonej symbolem **1.C**;
- w załączniku nr 2 do uchwały, stanowiącym rozstrzygnięcie Rady Miejskiej w Szydłowcu o sposobie rozpatrzenia uwag wniesionych do zmiany planu, terminów dotyczących okresu, w jakim był wyłożony projekt przedmiotowej zmiany planu do publicznego wglądu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/64/19 Rady Miejskiej w Szydłowcu z 17 lipca 2019 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północno-wschodniej części miasta Szydłowiec.”, 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 tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiера