



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 kwietnia 2021 r.

Poz. 3876

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.88.2021.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 29 kwietnia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXXI/206/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 marca 2021 r.
*„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto nad Pilicą dla działek
nr ewid.: 2061/4, 2061/8 oraz części działki nr ewid. 2199”.*

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.88.2021.MW1

Warszawa, 29 kwietnia 2021 r.

**Rada Miejska
w Nowym Mieście nad Pilicą
Pl. O. H. Koźmińskiego 1/2
26 – 420 Nowe Miasto nad Pilicą**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXI/206/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 marca 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto nad Pilicą dla działek nr ewid.: 2061/4, 2061/8 oraz części działki nr ewid. 2199”, w ramach ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.ZD.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 marca 2021 r. Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą podjęła uchwałę Nr XXXI/206/2021 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto nad Pilicą dla działek nr ewid.: 2061/4, 2061/8 oraz części działki nr ewid. 2199”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 i art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego

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

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

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

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

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej

hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

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

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały także przepisy ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176, z późn. zm.).

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu **doszło do naruszenia przepisów ustawy o p.z.p., poprzez brak określenia jakichkolwiek parametrów, czy też wskaźników kształtowania zabudowy oraz poprzez brak określenia linii zabudowy i innych zasad zagospodarowania dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZD**. Podkreślić przy tym należy, iż uchwalodawca zamiast ustalić zasady zagospodarowania dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZD, odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych, dotyczących rodzinnych ogrodów działkowych. Tymczasem to do kompetencji gminy należy określenie, w miejscowym planie, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu, co wprost wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „*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;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Organ nadzoru wskazuje, iż naruszenie ww. przepisów nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 23 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZD przeznaczonego pod teren ogrodów działkowych, dopuszcza się lokalizację obiektów związanych z funkcjonowaniem rodzinnych ogrodów działkowych, zgodnie przepisami odrębnymi. 2. Zasady kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla terenu 1.ZD określają przepisy odrębne z zakresu rodzinnych ogrodów działkowych. 3. Ustala się obsługę komunikacyjną terenu: z drogi gminnej, położonej poza obszarem objętym planem miejscowym, za pośrednictwem terenu oznaczonego symbolem 1.KS.”.

Kwestie dotyczące ogrodów działkowych regulują przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 ww. ustawy, działkowiec ma prawo zagospodarować działkę i wyposażyć ją w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem.

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika, iż na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a, a także obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich. Z kolei przez altanę działkową należy rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m².

Należy jednak wskazać, iż w ramach rodzinnego ogrodu działkowego wyróżnia się zarówno teren ogólny, jak i poszczególne działki. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy, podział gruntu na teren ogólny i działki, budowa infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do stowarzyszenia ogrodowego. Przez infrastrukturę ogrodową, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy rozumieć budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci

wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzą w skład przedsiębiorstwa.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż oprócz altan działkowych i obiektów gospodarczych, których maksymalne parametry określone zostały w przepisach ustawy **nie określono parametrów pozostałych obiektów budowlanych, w tym budynków, które na tym terenie mogą powstać, tj. m.in. budynków przeznaczonych do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego** (*quod vide* art. 11 ust. 2 i 3, w związku z art. 2 pkt 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych).

Ponadto z przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie wyłączono stosowania ustawy o p.z.p., a więc nie zniesiono obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Oznacza to konieczność określania parametrów wymienionych w przepisach ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu wykonawczym w powiązaniu z przepisami odrębnymi, w rozumieniu „konsumpcji” przepisów odrębnych, dla pozostałych obiektów budowlanych, które plan dopuszcza.

W tym miejscu wskazać również należy, iż Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych jako tereny ogrodów działkowych (ZD), ustaliła w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą, przyjętego uchwałą Nr XVIII/136/2020 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 16 stycznia 2020 r., iż: *„Wskaźniki zagospodarowania przestrzennego dot. zabudowy terenów ogrodów działkowych należy przyjąć jak dla zabudowy letniskowej, z wyłączeniem wskaźnika dot. minimalnej powierzchni działki budowlanej.”* (*vide* str. 200 załącznika nr 1 do uchwały Nr XVIII/136/2020 z 16 stycznia 2020 r.). Natomiast dla zabudowy letniskowej ustalono m.in. następujące wskaźniki:

- maksymalna powierzchnia zabudowy: 50%;
- minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynnego: 40%;
- maksymalna wysokość budynków o funkcji rekreacji indywidualnej (letniskowej): 9,0 m;
- maksymalna wysokość budynków o funkcji gospodarczej, technicznej: 6,0 m;
- rodzaj pokrycia dachowego: dachy o jednakowym kącie nachylenia głównych połaci dachowych do 45° lub dachy płaskie.

Brak uwzględnienia ww. wskaźników przy formułowaniu ustaleń planu miejscowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu przepisów odrębnych, należy także uznać za sporządzenie planu miejscowego niezgodnie z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą, bowiem parametry te stanowią wytyczne do sporządzanego planu miejscowego.

Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 1 uchwały określono definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy przez którą należy rozumieć „*wyznaczoną na rysunku planu miejscowego linię określającą minimalną odległość, w której jest dopuszczone usytuowanie budynków i innych obiektów budowlanych od granicy obszaru objętego planem, z dopuszczeniem wysunięcia przed tą linię takich obiektów jak: schody, balkony, podesty, pochylnie oraz części obiektów znajdujących się w całości pod poziomem terenu - określa się maksymalną odległość tego wysunięcia na 1,0 m*”. Pomimo tak zdefiniowanej nieprzekraczalnej linii zabudowy, na rysunku planu miejscowego, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, nie ustalono linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZD, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego.

Należy zatem wskazać, że przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jednoznacznie stanowią, iż na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie może znajdować się ani altana działkowa, ani obiekt gospodarczy o powierzchni przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich, przy czym za działkę, w świetle art. 2 pkt 2 ww. ustawy, uważa się podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m², służącą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodnich, wypoczynku i rekreacji. Ustawodawca w ramach przepisu art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przewidział, iż w przypadku powzięcia informacji, że na terenie działki wybudowano, nadbudowano lub rozbudowano altanę działkową lub inny obiekt z naruszeniem przepisów prawa, stowarzyszenie ogrodowe zgłasza naruszenie do właściwego organu administracji publicznej, zaś naruszenie takie stanowi podstawę do rozwiązania umowy w trybie określonym w art. 36 ust. 3.

Powyższe oznacza, iż w przepisach odrębnych określono co najwyżej maksymalną wysokość altany działkowej oraz obiektu gospodarczego, jak również maksymalną powierzchnię *działki*, w rozumieniu art. 2 pkt 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Oznacza to także, iż ustawa ta nie precyzuje pozostałych obligatoryjnych elementów planu miejscowego, nie określa również żadnych parametrów i wskaźników m.in. dla tzw. infrastruktury ogrodowej.

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, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Rada Miejska w Nowym Mieście nad Pilicą nie posiada zatem kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że uchwała nie spełnia wymagań określonych w art. 1 ust. 2 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to **niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do całego terenu oznaczonego symbolem 1.ZD.**

Należy przy tym zauważyć, iż organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia przepisów odrębnych np. poprzez zastosowanie linii zabudowy oraz określenie konkretnych wskaźników zagospodarowania terenu, przy uwzględnieniu przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Organ nadzoru ponownie przy tym wskazuje, iż **nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji*

tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP. Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura.

Podsumowując, istotą regulacji planu miejscowego, **nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do przepisów odrębnych obowiązujących dla rodzinnych ogrodów działkowych, lecz określenie w miejscowym planie, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu**, co wprost wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Brak tych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1095/16: *„Do zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową. Konsekwentnie w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu*

- i zagospodarowaniu przestrzennym (...) ustanowiono zasadę sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Naruszenie tej zasady sporządzenia planu daje, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności.” (Legalis Nr 1759162);*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: *„Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;*
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14: *„Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy.”;*
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2015 r., sygn. akt II OSK 3051/14: *„Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych.”.*

W kontekście zarzucanych naruszeń warto przytoczyć również stanowiska sądów administracyjnych dotyczące obligatoryjnych elementów planów miejscowych, które zostały przedstawione m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 920/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Stanowisko zbieżne z poglądami zaprezentowanymi powyżej znajduje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz wskazał w komentarzu do ustawy o p.z.p. przywołanym na stronach 3. i 4. niniejszej skargi, że *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregokolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione”.*

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa*

(art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXI/206/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście nad Pilicą z 25 marca 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Nowe Miasto nad Pilicą dla działek nr ewid.: 2061/4, 2061/8 oraz części działki nr ewid. 2199”, 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, 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.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/