



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 06 lipca 2022 r.

Poz. 7280

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.152.2022.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 5 lipca 2022 r.

dotyczy uchwały Nr 1059/LII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2022 r. „*w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 lipca 2022 r.

WNP-I.4131.152.2022.JF

**Rada Miejska w Piasecznie**

ul. Kościuszki 5

05 – 500 Piaseczno

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

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

**Uzasadnienie**

Na sesji 25 maja 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1059/LII/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.

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.

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

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

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

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

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących

możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

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

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

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

Jednocześnie należy wskazać, że **sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej.** Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

W przedmiotowej sprawie, na sesji 28 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę **Nr 819/XXIX/2016 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r).”**. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był art. 27, art. 14 ust. 1 i 2 i art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., a z treści **§ 2** tej uchwały wynika, iż: **„Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmie w niezbędnym zakresie problematykę wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym.”**. Tym samym, z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr **1120/XXXVIII/2013** Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r. **„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową rzeka Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską.”** (Dz. Urz. Woj. Maz. z 13 listopada 2013 r. poz. 11725, z późn. zm.), nie wskazując przy tym, jakie konkretnie ustalenia będą przedmiotem nowelizacji.

Następnie uchwałą Nr 1036/LI/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 20 kwietnia 2022 r. **dokonano zmiany granic obszaru objętego zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową rzeka Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską, w ten sposób, że w § 1 ust. 1 ustalono:** **„1. W stosunku do granic określonych w uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr 819/XXIX/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. dotyczącej przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r)., dopuszcza się uchwalenie**

**zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w etapach zgodnie z załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały: 1) Etap 1: teren w granicach przystąpienia uchwały nr 819/XXIX/2016 z dnia 28 grudnia 2016 r. z wyłączeniem działek nr ew. 53 i 56 z obrębu 0059 w granicach administracyjnych miasta Piaseczno zgodnie z rysunkiem; 2) Etap 2: obejmuje działki nr ew. 53 i 56 z obrębu 0059 w granicach administracyjnych miasta Piaseczno zgodnie z rysunkiem.**”.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, że skoro w treści przytoczonych powyżej ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, **nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu,** to tym samym zakres dokonywanej zmiany obejmować powinien pełen zakres określony w art. 15 ustawy o p.z.p. Innymi słowy, **zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Jednocześnie zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została co prawda w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2009 r. Ówczesna wersja ustawy o p.z.p. zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, **musi bowiem uwzględniać koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

W przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przede wszystkim przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „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;”, jak również przepis obowiązującego w dacie podjęcia uchwały § 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, iż: „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Tymczasem, w ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały zmienianej, Rada Miejska w Piasecznie zdefiniowała pojęcie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, przez który należy rozumieć „(...) wartość stosunku maksymalnej sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych mierzonych w obrysie zewnętrznym wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce lub w jednostce terenowej, do powierzchni danej działki lub terenu”, podczas gdy zgodnie z przywołanym powyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 21 października 2010 r., w planie określa się obowiązkowo, m.in. maksymalną intensywność zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Skoro zatem w treści ustaleń § 2 uchwały przystąpieniowej Nr 819/XXIX/2016 z 28 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Piasecznie określiła w sposób ogólny, że: „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmie w niezbędnym zakresie problematykę wynikającą z art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym.”, to mimo treści § 1 ust. 2 uchwały Nr 1207/XL/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 listopada 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13 .11. 2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.” (Dz. Urz. Woj. Maz. z 3 stycznia 2018 r. poz. 71), **za niedopuszczalne uznać należy brak wykluczenia**



**ze stosowania ww. ustaleń § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały zmienianej, w kontekście kolejnej zmiany, dokonanej uchwałą Nr 1059/LII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2022 r.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że 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 lub terenu*.

Plan miejscowy 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 dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości 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;*”.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury wyrażonymi, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: „*Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a **pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu**. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. **Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.** Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania

zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu."**

Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, iż w tym przypadku uchwała przystąpieniowa nie określa w sposób precyzyjny, które konkretnie jednostki redakcyjne objęte zostały przedmiotem zmiany, a z treści § 3 przedmiotowej uchwały zmieniającej wynika, iż: „**Pozostałe ustalenia miejscowego planu** zagospodarowania przestrzennego zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25 września 2013r., zmienionej uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie

nr 1207/XL/2017 z dnia 22 listopada 2017 r. **pozostają bez zmian.**”, to wskazać również należy, że **Rada Miejska w Piasecznie nie wyłączyła ze stosowania także ustaleń zawartych, m. in w:**

- § 5 ust. 1 pkt 18 uchwały zmienianej, które wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem z przepisów ustawy o p.z.p. i z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**, a sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), zgodnie z którym „*wysokość budynku, służąca do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”;
- § 5 ust. 1 pkt 20, 21, 22, 23 i 24, § 7 ust. 1 pkt 5, 6 i 7, § 10 ust. 1 pkt 9, § 16 ust. 2 pkt 1 lit. l oraz m, § 17 ust. 2 pkt 1 lit. m oraz n, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. k oraz l, § 19 ust. 3 pkt 1 lit. l oraz m, § 21 ust. 2 pkt 1 lit. k oraz l uchwały zmienianej, 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. z 2015 r. 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, lub też zakazu ich sytuowania, 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, czy też zakaz ich sytuowania, 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 zmiany planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr 819/XXIX/2016 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2016 r. Tym samym należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Piasecznie była zobowiązana do wykluczenia ze stosowania wskazanych powyżej ustaleń uchwały zmienianej.

Organ nadzoru wskazuje, iż precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

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

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji. W ocenie organu nadzoru, sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, bowiem inicjując proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych wskaźników i parametrów, a tym samym doszło w tym przypadku do istotnego naruszenia zarówno zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie. Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Kluczowy w przedmiotowej sprawie jest jednak fakt, iż dokonując analizy przedmiotowej zmiany planu miejscowego stwierdzono wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej i części graficznej uchwały zmieniającej z ustaleniami zawartymi w części tekstowej uchwały zmienianej.

Jak wynika bowiem z treści:

- zdania wprowadzającego § 17 uchwały zmienianej, obowiązujący plan miejscowy zawiera „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MNU**, **2MNU**, **3MNU** :”, podczas gdy na rysunku zmiany planu, stanowiącym załącznik nr 1 uchwały zmieniającej, brak terenu oznaczonego symbolem **1MNU**;

- **§ 19 ust. 3 pkt 1 lit. g** uchwały zmienianej: „*Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UST, 2UST : (...) 3. Sposób zagospodarowania: (...) g) nieprzekraczalne linie zabudowy na terenie 1UST i 2UST zgodnie z rysunkiem planu, przy czym w minimalnej odległości 20 m od krawędzi skarpy wzdłuż rzeki Jeziorki;”, podczas gdy na rysunku zmiany planu, stanowiącym załącznik nr 1 uchwały zmieniającej, w ogóle nie wrysowano nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicach terenu oznaczonego symbolem 2UST. Tym samym nie jest wiadomym, czy w ramach ww. terenu istnieje *de facto* możliwość realizacji zabudowy, tym bardziej, że z ustaleń § 8 ust. 3 uchwały zmienianej, wynika również: „3. Zakaz zabudowy kubaturowej w granicach obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią;”, które zostały wyznaczone m.in. w granicach tego terenu.*

Należy również wskazać, iż treść **§ 1 pkt 6 lit. b** uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25 września 2013 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 6) w § 11 ust. 1 pkt 9: (...) b) lit. f otrzymuje brzmienie: „f) dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu o szerokości w liniach rozgraniczających nie mniej niż 6 m.”;”, zawiera także sprzeczne wewnętrznie ustalenia, bowiem w przypadku dróg nie wyznaczonych na rysunku planu brak możliwości określenia ich szerokości w liniach rozgraniczających.

Powyższe stanowi jednocześnie o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Tym samym, mając na uwadze art. 27 ustawy o p.z.p., również zmiana rysunku planu powinna stanowić odzwierciedlenie zmiany tekstu planu

**i nie może być z nią sprzeczna.** To część tekstowa planu (opcjonalnie jego zmiany) zawiera normy prawne, rysunek planu (opcjonalnie jego zmiany) obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu (opcjonalnie jego zmiany).

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

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



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

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

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

- normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. 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://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiana) 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.**

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku brak spójności uchwały zmieniającej z ustaleniami**

**zawartymi w części tekstowej uchwały zmienianej, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.**

W tym miejscu uzasadnienia należy również zauważyć, iż mimo sformułowanej w sposób prawidłowy treści § 2 pkt 2 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „Integralnymi częściami uchwały dotyczącej zmiany planu są: (...) 2) część graficzna, na którą składa się rysunek zmiany planu w skali 1:1000, stanowiący załącznik nr 1.”, wprowadzono *de facto* nowy załącznik graficzny do uchwały opisany jako rysunek planu – załącznik nr 1, który określa jednocześnie obowiązujące już ustalenia wynikające z załącznika, o którym mowa w § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej Nr 1120/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r.

Tymczasem należy zauważyć, że skoro zgodnie z wyjaśnieniami Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno zawartymi w piśmie z 13 stycznia 2017 r., znak: UiA.ZP.6722.28.2017.WK, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 9 stycznia 2017 r., znak: LEX-I.40.1.7.2017.JF, w których stwierdzono, że: „(...) ***Uchwała Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 819/XXIX/2016 z dnia 28 grudnia 2016r w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec (...) dotyczy zmiany zasięgów terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST tj. powiększenie zasięgu terenowego w/w obszarów i zmiany nieprzekraczalnych linii zabudowy, będzie to zmiana wymagająca nie tylko tekstu, ale i zmiany rysunku planu, nie ograniczająca się do istniejących terenów 1UST i 2UST . (...)***”, to wprowadzony na mocy § 2 pkt 2 uchwały zmieniającej, załącznik graficzny stanowiący załącznik nr 1, winien co najwyżej określać zmiany jakie faktycznie nastąpiły w stosunku do planu miejscowego już obowiązującego, m.in. w zakresie określenia „nowego” przebiegu:

- linii rozgraniczających tereny, np. 1UST i 2UST;
- nieprzekraczalnej linii zabudowy, np. w granicach terenów oznaczonych symbolami 1UST i 2UST;
- obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią;
- granicy Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Natomiast pozostałe ustalenia dotyczące np. przeznaczenia terenów, które wynikają z uchwały zmienianej, nie mogą stanowić ustaleń przedmiotowej zmiany planu, lecz co najwyżej mogą zostać oznaczone jako element informacyjny tej zmiany planu.

Innymi słowy należy wskazać, iż prawidłowo sporządzony rysunek zmiany planu miejscowego winien, jako ustalenia, wskazywać faktyczne zmiany jakie zostały dokonane w odniesieniu do ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej. Powyższe oznacza, iż ustalenia wynikające z regulacji poprzedniej uchwały, stanowiąc mogą co najwyżej oznaczenia informacyjne, o których mowa w § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe winno zatem znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku zmiany planu, w tym także w dołączonej legendzie. Tym samym należy stwierdzić, iż część graficzna uchwały zmieniającej, wykracza także poza zakres faktycznie dokonanej zmiany, a tym samym nie spełnia wymogu art. 27 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tej zmiany planu miejscowego i oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, iż przedmiotowa uchwała wraz z załącznikami, bez dokumentacji prac planistycznych, wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie **6 czerwca 2022** r. W wyniku dokonania wstępnej oceny prawnej podjętej uchwały, pismem z 2 lipca 2022 r., znak: WNP-I.4131.152.2022.JF, Wojewoda Mazowiecki zawiadomił Radę Miejską w Piasecznie o wszczęciu postępowania nadzorczego dotyczącego podjętej uchwały, jednocześnie **wnosząc o przekazanie pełnej dokumentacji prac planistycznych** spełniającej wymogi, o których mowa w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 12 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w nieprzekraczalnym terminie **2 dni roboczych** od dnia otrzymania tego zawiadomienia.

Zgodnie bowiem z dyspozycją **art. 20 ust. 2** ustawy o p.z.p. „*2. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.*”, w terminie **7 dni** od dnia ich podjęcia, co wprost wynika z treści art. 90 ust. 1 zd. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Tymczasem, brak przekazania przedmiotowej dokumentacji prac planistycznych wojewodzie, potwierdzony został drogą telefoniczną przez pracownika Wydziału Urbanistyki i Architektury w Urzędzie Miasta i Gminy Piaseczno, jeszcze w dniu 5 lipca 2022 r., co uznać należy jako naruszenie procedury planistycznej.

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 26 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 488/07: „(...) Przepis art. 20 ust. 1 powołanej ustawy stanowi m.in., że plan miejscowy uchwała, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium, a zgodnie z ust. 2 art. 20 wójt, burmistrz albo prezydent miasta **przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa wraz załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi.** Jest to w istocie powtórzenie obowiązku ustalonego w art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. Wskazany przepis ma charakter ius cogens, **obowiązek przedstawienia uchwały wojewodzie, choć nie obwarowany bezpośrednio sankcjami, stał się w przepisach u.p.z.p. elementem procesu planistycznego. Naruszenie tego obowiązku, chociaż jego wykonanie ma miejsce już po uchwaleniu planu, stanowi naruszenie procedury planistycznej.** (...)” (LEX nr 341367).

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 i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

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

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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



do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, **przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię** - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1059/LII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/