



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 października 2022 r.

Poz. 10802

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.255.2022.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 19 października 2022 r.

dotyczy uchwały Nr 1144/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 21 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 19 października 2022 r.

WNP-I.4131.255.2022.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, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

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

Uzasadnienie

Na sesji 21 września 2022 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1144/LVII/2022 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, art. 27 i **art. 28 ust. 2** ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”

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

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

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż pismem z **5 lipca 2022 r. organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze** (znak: WNP-I.4131.152.2022.JF), **stwierdzające nieważność uchwały Nr 1059/LII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 maja 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r.) - Etap 1”**, z uwagi na **niezgodność ostatecznej treści normatywnej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywanej z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej, z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji,** wskazując jednocześnie na brak przekazania dokumentacji prac planistycznych do ww. uchwały.

Tymczasem, dokonując ponownej oceny prawnej przedmiotowej uchwały Nr 1144/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 21 września 2022 r., podjętej w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu. Należy bowiem podkreślić, że skoro inicjując proces sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych wskaźników i parametrów, to tym samym ponownie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, zgodnie z treścią uchwały przystąpieniowej Nr 1120/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r. 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 zatem na uwadze powyższe, a także treść § 3 przedmiotowej uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „**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.**”, 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.**

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;”.

Tymczasem, **jak nadal wynika z ustaleń uchwały zmienianej**, zawartych w:

- § 7 ust. 1 pkt 2 lit. d, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez: (...) 2) kształtowanie zabudowy i jej otoczenia, w zależności od terenu i rodzaju zabudowy, przy uwzględnieniu określonych w ustaleniach ogólnych i szczegółowych wskaźników i zasad: (...) d) wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, (...);”;
- § 10 ust. 1 pkt 4, w brzmieniu: „1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 4) wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy: według ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów;”;
- § 16 ust. 2 pkt 1 lit. d, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) maksymalna intensywność zabudowy : 0,5;”;
- § 17 ust. 2 pkt 1 lit. d, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MNU, 2MNU, 3MNU : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) maksymalna intensywność zabudowy : 0,5;”;
- § 18 ust. 2 pkt 1 lit. d, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN/Lz : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) maksymalna intensywność zabudowy : 0,4;”;
- § 21 ust. 2 pkt 1 lit. f, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZP/U : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy

*i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...)
f) intensywność zabudowy nie więcej niż : 0,5",*

co oznacza, iż ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej, pomimo obowiązku wynikającego z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nadal nie określa minimalnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 2MNU, 3MNU, 1MN/Lz oraz 1ZP/U. Tym samym należy stwierdzić, że skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie minimalnej intensywności zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, to oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez tegoż wskaźnika. W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych wymienionych powyżej.**

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała powinna zawierać **minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy** oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. **Ustalenie minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu**

miejscowego. Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w szczególności dotyczące maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w orzeczeniu:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt **II OSK 704/17**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Rady Miasta Siedlce od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 2552/16 w sprawie ze skargi Rady Miasta Siedlce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 27 lipca 2016 r., znak: LEX-I.4131.153.2016.JF, w przedmiocie uchwały Nr XXI/261/2016 Rady Miasta Siedlce z dnia 23 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulicy Spokojnej”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Niezależnie od powyższego podkreślić należy, iż planie miejscowym rada gminy obowiązana jest określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Do tych wskaźników należą m.in. linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Nie oznacza to jednak, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej*

wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. (...)”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt **II OSK 242/18**, po rozpoznaniu sprawy ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 1630/17 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXII/388/2017 Rady Miasta Siedlce z 31 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Grabianowskiej i Zielnej w Siedlcach”, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to **obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6** u.p.z.p. Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej. Podkreślić trzeba, że plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (zob. Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). (...) Jak podniesiono wyżej **przepis art. 15 ust. 2 pkt 6** u.p.z.p. przewiduje 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. Zawiera niewątpliwie zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miały istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie zasad uchwalenia planu, gdyż **prowadzić może do zaburzenia ładu**”

przestrzennego na całym terenie objętym planem, bądź też wręcz jego niewykonalność (zob. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, red. nauk. M. Wierzbowski, A. Plucińska - Filipowicz, Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r., s. 225*). (...)"

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

Jeżeli plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

W związku z powyższym **za niedopuszczalne należy również uznać fakt, iż dla terenów oznaczonych na rysunku przedmiotowej zmiany planu, symbolami:**

- **1I**, w treści § 24 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały zmienianej, **ustalono jedynie maksymalną i minimalną wysokość zabudowy;**
- **1I-T**, w treści § 25 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały zmienianej, **nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu,**

podczas gdy jednocześnie na rysunku przedmiotowej zmiany planu miejscowego wrysowana została nieprzekraczalna linia zabudowy w granicach ww. terenów. Biorąc zatem pod uwagę definicję *nieprzekraczalnej linii zabudowy* zawartą w § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały zmienianej, przez którą należy rozumieć *wyznaczone na działce linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica **budynku** w kondygnacjach nadziemnych i podziemnych (**obiekty kubaturowego**) od linii rozgraniczających: drogi i ciągu pieszego, granicy działki lub innego obiektu, zgodnie z rysunkiem planu, z pominięciem loggi, balkonów, wykuszy wysuniętych poza obrys budynku oraz elementów wejść budynków (schodów, podestów, pochylni dla niepełnosprawnych i zadaszeń)* pod warunkiem, że zostaną spełnione przepisy odrębne, obowiązujące w danym zakresie, **stwierdzić należy, iż zgodnie z obowiązkiem wynikającym**

z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winna określać w tym przypadku nie tylko linie zabudowy dla budynków w ramach ww. terenów, lecz także minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokość.

W tym miejscu uzasadnienia należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowią będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Formułując zatem nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem akt nowelizujący musi uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, które łącznie tworzą treść normatywną. Innymi słowy, ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odczytywana z treści dwóch aktów – uchwały zmienianej i uchwały ją zmieniającej, powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Reasumując, skoro w treści ustaleń uchwały o przystąpieniu do sporządzenia przedmiotowej zmiany planu miejscowego, nie wyróżniono, które konkretnie ustalenia szczegółowe zostały objęte tą zmianą planu lub też nie zawężono zakresu dokonywanych zmian, np. do ściśle określonych wskaźników i parametrów, to tym samym w granicach obszaru objętego tą zmianą planu powinny zostać sformułowane wszystkie ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów objętych tą zmianą planu, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 obowiązującej ustawy o p.z.p., nie tylko zaś w zakresie niektórych zasad zagospodarowania terenu.

Mając na uwadze powyższe należy stwierdzić, iż **sporządzenie przedmiotowej zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do wybranych zagadnień jest niezgodne z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, a tym samym doszło 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, bowiem taka zmiana planu miejscowego nadal nie spełnia wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 27 ustawy o p.z.p.**

Na marginesie należy dodać, iż biorąc pod uwagę obszar, a także zakres ustaleń objętych przedmiotową zmianą planu miejscowego, to w ocenie organu nadzoru właściwym trybem uchwalenia powinien być nowy plan miejscowy, nie zaś jego zmiana, co potwierdza również fakt, 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, który określa jednocześnie obowiązujące już ustalenia wynikające z załącznika graficznego uchwały zmienianej Nr 1120/XXXVIII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z 25 września 2013 r., mimo, że w legendzie zostały one opisane jako *Informacje*.**

Dodatkowo, w tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż zgodnie z treścią ustaleń zawartych w § 17 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz c uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MNU, 2MNU, 3MNU** : (...) 2) Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej: **70 % dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej; 20% dla parkingów**; c) maksymalny udział powierzchni zabudowanej działki : **30% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej; 80% dla parkingów**”.

Powyższe oznacza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miejską w Piasecznie został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, **a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tymczasem, jak wynika z treści przywołanego powyżej **§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz c uchwały zmienianej, w ramach terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych (2MNU, 3MNU), określono różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy, mimo, iż zgodnie z nowym brzmieniem tego samego § 17 ust. 1 pkt 5, tylko na terenie 2MNU dopuszczono parkingi dla obsługi obiektów sportowych terenu 1UST.**

Mając na uwadze powyższe, a także wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, nie można zatem przyjąć, by w ramach wymienionych terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych, dopuszczono do realizacji parkingów **wobec określenia odmiennych wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy, a także wbrew treści zmienionego § 17 ust. 1 pkt 5.**

Należy przy tym zauważyć, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest wskaźnikiem obligatoryjnym i w przypadku realizacji zabudowy o charakterze mieszanym (mieszkaniowej i usługowej z dopuszczeniem parkingów) plan jest niewykonalny, gdyż nie jest wiadomym, jaki faktycznie wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy, winien być zastosowany.

W tym kontekście ponownie należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających.** Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące:
1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**”;
- § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu oraz ustaleniami na podstawie przepisów odrębnych:
1) oznaczeni a liniowe: (...) b) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**”;

- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 6) linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linie, które wyznaczają tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania i zabudowy**”;
- legendzie do rysunku zmiany planu, która stanowi, że ustaleniem zmiany planu są **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także zapisów samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren **który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, **dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
 - granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,
- jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**, z którego wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie** zasad kształtowania zabudowy oraz **wskaźników zagospodarowania terenu**, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie**

czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis 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, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz określenia jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.**

Zróznicowane wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: **„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchni działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/GI 1098/10: **„Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu " 1KS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”;**
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: **„Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się**

należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że **obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania** w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. **Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować.** Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zielenią, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga,

wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. **Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż „*W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i **odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.***”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: „*Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. **Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.***”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „*Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie

szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i **wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/OI 1/15, w którym stwierdzono, iż: „Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg

ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie jej wskaźników.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, w tym przypadku na rysunku zmiany planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania, uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

W tym miejscu należy wskazać, iż gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany), bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym przypadku, organ nadzoru dokonując analizy treści uchwały zmienianej i uchwały zmieniającej stwierdza, iż w odniesieniu do ww. terenów tak określone przeznaczenie terenu, w kontekście sposobów ich zagospodarowania nie tylko wyklucza się wzajemnie, ale ma również charakter alternatywny.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowej zmiany planu w praktyce, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na konieczność doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń zmiany planu.

Ponadto, organ nadzoru ponownie wskazuje, że 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 Rada Miejska w Piasecznie nie wyłączyła ze stosowania także ustaleń **zawartych, m. in w:**

- **§ 10 ust. 1 pkt 1** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: 1) minimalna powierzchnia **działki budowlanej** powstałej w wyniku scalenia i podziału, na której dopuszczona jest nowa zabudowa zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3, 4;”;
- **§ 13 ust. 1 pkt 2** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „1. Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) ustala się następującą minimalną powierzchnię działek budowlanych, powstałych w wyniku scalenia i podziału: (...)”;
- **§ 16 ust. 2 pkt 1 lit. a** oraz **e**, **§ 17 ust. 2 pkt 1 lit. a** oraz **e**, **§ 18 ust. 2 pkt 1 lit. a** oraz **e**, **§ 21 ust. 2 pkt 1 lit. a** uchwały zmienianej, w brzmieniu: „**§ 16.** Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN, 2MN** : (...) 2) Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) minimalna powierzchnia **działki budowlanej** powstałej w wyniku scalenia i podziału : 1000m²; (...) e) maksymalna wysokość zabudowy mieszkaniowej: 12,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów); (...) **§ 17.** „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MNU, 2MNU, 3MNU** : (...) 2) Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) minimalna powierzchnia **działki budowlanej** powstałej w wyniku scalenia i podziału : 1000m²; (...) e) maksymalna wysokość zabudowy 12,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów); (...) **§ 18.** Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MN/Lz** : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:

a) minimalna powierzchnia działki **budowlanej** powstałej w wyniku scalenia i podziału: 1200m²; (...) e) maksymalna wysokość zabudowy 12,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów); (...) § 21. Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1ZP/U** : (...) 2. Sposób zagospodarowania: 1) Warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) minimalna powierzchnia działki **budowlanej** powstałej w wyniku scalenia i podziału: 2000m²;”,

które odpowiednio powinny, z jednej strony określać minimalną powierzchnię działki powstałej w wyniku scalenia i podziału, zamiast działki budowlanej. Organy gminy Piaseczno zobligowane bowiem były do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., jak również uprawnione były, na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej. Natomiast nie były uprawnione, na mocy przywołanych powyżej przepisów, do formułowania ustaleń w zakresie zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, w odniesieniu do działek **budowlanych**, zamiast działek. **Z drugiej zaś strony, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,** bowiem z przepisów ustawy o p.z.p. i z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej 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 najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie

trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Należy przy tym zauważyć, że brak zawężenia, w uchwale intencyjnej, przedmiotu regulacji zmian, np. w odniesieniu do wybranego zagadnienia, czy parametru oznacza, iż ocena prawna podjętej uchwały musi być dokonywana w kontekście łącznych ustaleń zawartych w uchwale zmienianej i zmieniającej, które łącznie winny spełniać obecne wymogi przepisów określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ustawy o p.z.p. Ponadto wskazuje się, że zawężenie przedmiotu zakresu dokonywanych zmian w uchwale przystąpieniowej może nastąpić na każdym etapie sporządzania projektu planu miejscowego. Jeżeli zatem nie zostanie dokonana zmiana uchwały przystąpieniowej ograniczająca zakres dokonywanych zmian to obowiązkiem organu nadzoru będzie weryfikacja wspólnych ustaleń zawartych w uchwale pierwotnej oraz ją zmieniającej, do wszystkich obowiązkowych ustaleń o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., w tym także w zakresie wzajemnej ich korelacji.

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

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

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

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieściśłość 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 1144/LVII/2022 Rady Miejskiej w Piasecznie z 21 września 2022 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec, zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13. 11. 2013 r). - Etap 1”, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/