



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.130.2019.JF

Warszawa, 8 lipca 2019 r.

URZĄD GMINY DŁUGOSIODŁO

Wpłynęło dnia 11 LIP. 2019

Nr rej. 9372/19

Skierowano do EKD. 9184.2019

Rada Gminy
11 07 2019

Rada Gminy Długosiodło
ul. T. Kościuszki 2
07 – 210 Długosiodło

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Gminy Długosiodło z 30 maja 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”, w odniesieniu do:

- tytułu uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 1 ust. 1;
- § 1 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) objętych zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 1 ust. 3 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 1 ust. 3 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 1 ust. 3 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) w zmianie planu (...)”;
- § 1 ust. 3 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 2 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...) zmiany (...)”;
- § 2 ust. 1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”;
- § 2 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...) zmiany (...)”;
- § 2 ust. 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 3 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 3 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 4 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) objętym zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 4 ust. 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 5 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”;
- § 5 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 6 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;

- § 7 ust. 1 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 8 ust. 4, w zakresie sformułowania: „(...) objęte zmianą (...)”;
- § 8 ust. 5, w zakresie sformułowania: „(...) objęte zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 8 ust. 6, w zakresie sformułowania: „(...) objęte zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 8 ust. 7, w zakresie sformułowania: „(...) objęte zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 8 ust. 8, w zakresie sformułowania: „(...) objęte zmianą (...) zmiany (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...) zmiany (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...) zmiany (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 11 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...) zmiany (...)”;
- § 11 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 11 ust. 4 pkt 1 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 11 ust. 6 pkt 1 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 12, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 14 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 14 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 14 pkt 6 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 14 pkt 6 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 15 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 15 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 15 pkt 5 lit. a oraz b, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 15 pkt 5 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 16 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 16 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 17 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 17 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem altan, zadaszeń, urządzeń do zabaw dla dzieci, urządzeń sportowych i rekreacyjnych,”;
- § 17 pkt 4 lit. a;
- § 17 pkt 4 lit. e;
- § 17 pkt 4 lit. f;
- § 17 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 18 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 18 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 19 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 20 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 20 pkt 4 lit a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 21 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 21 pkt 3 lit a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 22 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 22 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 23 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 23 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 24 zd. wprowadzającego, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- § 24 pkt 3 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;

- § 25, w zakresie sformułowania: „(...) objętych zmianą (...)”;
- § 26, w zakresie sformułowania: „(...) zmiany (...)”;
- części graficznych stanowiących załączniki o numerach od 1 do 7, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego na wyrzysie ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło w ramach opisu granic obszaru objętego planem;
- części graficznych stanowiących załączniki o numerach od 1 do 7, w zakresie sformułowania: „(...) zmiana (...)”, zastosowanego w opisie tych załączników;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 1, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 1, w zakresie sformułowania: „(...) objęty zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach: obszaru Natura 2000 BAGNO PULWY, Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka Warszawska” i GZWP 2151 „Subniecka Warszawska – część centralna”;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 2, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 2, w zakresie sformułowania: „(...) objęty zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach: obszaru Natura 2000 Puszcza Biała, Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka Warszawska”, GZWP 2151 „Subniecka Warszawska – część centralna” i GZWP 221 „Dolina Kopalna Wyszaków”;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 2, w zakresie sformułowania: „(...) objętym zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia klas dróg stanowiących dostęp komunikacyjny położonych poza obszarem planu*;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 3, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 3, w zakresie sformułowania: „(...) objętym zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia klas dróg stanowiących dostęp komunikacyjny położonych poza obszarem planu oraz oznaczenia innych obszarów położonych poza obszarem planu*;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 4, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 4, w zakresie sformułowania: „(...) objęty zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka Warszawska”;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 4, w zakresie sformułowania: „(...) objętym zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia klas dróg stanowiących dostęp komunikacyjny położonych poza obszarem planu*;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 5, w zakresie sformułowania: „(...) objętego zmianą (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;

- części graficznej stanowiącej załącznik nr 5, w zakresie sformułowania: „(...) *objęty zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach: obszaru Natura 2000 Puszcza Biała, Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka Warszawska”, GZWP 2151 „Subniecka Warszawska – część centralna” i GZWP 221 „Dolina Kopalna Wyszków”;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 5, w zakresie sformułowania: „(...) *objętym zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia innych obszarów położonych poza obszarem planu*;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 6, w zakresie sformułowania: „(...) *objętego zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 6, w zakresie sformułowania: „(...) *objęty zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach: obszaru Natura 2000 Puszcza Biała, Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka Warszawska” i GZWP 2151 „Subniecka Warszawska – część centralna”;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 6, w zakresie sformułowania: „(...) *objętym zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia klas dróg stanowiących dostęp komunikacyjny położonych poza obszarem planu oraz oznaczenia innych obszarów położonych poza obszarem planu*;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 7, w zakresie sformułowania: „(...) *objętego zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń obowiązujących, opisujących granicę obszaru objętego planem;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 7, w zakresie sformułowania: „(...) *objęty zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach opisu obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, w granicach: obszaru Natura 2000 Puszcza Biała, Głównego Zbiornika Wód Podziemnych GZWP 215 „Subniecka* (brak pełnej nazwy zbiornika GZWP 215) i GZWP 2151 „Subniecka Warszawska - część* (brak pełnej nazwy zbiornika GZWP 2151);
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 7, w zakresie sformułowania: „(...) *objętym zmianą* (...)”, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w ramach oznaczeń informacyjnych wskazujących *oznaczenia klas dróg stanowiących dostęp komunikacyjny położonych poza obszarem planu*;
- załącznika nr 8 i 9, w zakresie sformułowania: „(...) *zmiany* (...)” użytego w tytule uchwały;
- załącznika nr 9, w zakresie sformułowania: „(...) *zmiany* (...)” użytego w tytule opisującym ten załącznik;
- części graficznej stanowiącej załącznik nr 7, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach terenu oznaczonego symbolem ZU/1.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2019 r. Rada Gminy Długosiodło podjęła uchwałę Nr VIII/68/2019 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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 organ nadzoru jest zobowiązany zwrócić uwagę na tytuł przedmiotowej uchwały, który wskazuje, że przedmiotem uchwały jest zmiana planu miejscowego, a nie nowy plan, co jest sprzeczne z podstawą prawną uchwały i jej treścią. Jak wynika bowiem z ustaleń § 26 uchwały: „W granicach zmiany planu traci moc Uchwała Nr XX/134/2004 Rady Gminy Długosiodło z dnia 5 listopada 2004 r., ogłoszona w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 316, poz. 10432 z dnia 24 grudnia 2004 r.”. Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., to wskazać należy, iż z treści uchwały oraz ze stanu faktycznego wynika, iż **przedmiotem uchwały nie jest zmiana planu miejscowego, lecz jest to nowy plan miejscowy gminy Długosiodło w granicach obszarów oznaczonych na załącznikach graficznych o numerach od 1 do 7, o których mowa w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały.**

Powyższe stanowi naruszenie § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), który w związku z § 143 tego rozporządzenia stosuje się również do aktów prawa miejscowego, a który stanowi, że „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów,

zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”. Należy również przywołać § 84 załącznika do tego rozporządzenia, zgodnie z którym „Jeżeli zmiany wprowadzane w ustawie miałyby być liczne albo miałyby naruszać konstrukcję lub spójność ustawy albo gdy ustawa była już poprzednio wielokrotnie nowelizowana, opracowuje się projekt nowej ustawy.”.

W związku z powyższym istnieje konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały dotyczących zmiany planu, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono, iż zgodnie z § 17 pkt 3 lit. b uchwały, dla terenu zieleni urządzonej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **ZU/1** ustala się: „3) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) b) zakaz lokalizowania zabudowy kubaturowej, (...)”.

Jednocześnie, w tym samym § 17 pkt 3 lit. b uchwały, dla ww. terenu oznaczonego symbolem **ZU/1**, stwierdza się, że zakaz lokalizowania zabudowy kubaturowej nie dotyczy altan, zadaszeń, urządzeń do zabaw dla dzieci, urządzeń sportowych i rekreacyjnych i ustala się w § 17 pkt 4 lit. a, e oraz f uchwały: „4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów:

- a) nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem zmiany planu i ustaleniami zawartymi w § 7 ust. 1, (...)
- e) maksymalna intensywność zabudowy – 0.1,
- f) minimalna intensywność zabudowy – 0.01, (...)”.

a także wyznacza się na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 7 do uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach ww. jednostki terenowej, podczas, gdy z ustaleń § 3 pkt 5 uchwały wynika, iż: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 5) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunkach zmiany planu lub określoną ustaleniem w tekście niniejszej uchwały, przed którą nie wolno lokalizować nowo realizowanych obiektów budowlanych, w szczególności budynków, z zastrzeżeniem, iż nieprzekraczalne linie zabudowy nie dotyczą:

- a) okapów i gzymsów wysuniętych nie więcej niż 0,5 m oraz balkonów, zadaszeń, schodów, ganków, wykuszy i loggii wysuniętych nie więcej niż 1,0 m,
- b) kondygnacji i części podziemnych budynku,
- c) instalacji i urządzeń technicznych stanowiących o całości techniczno-użytkowej budynku,
- d) budowli, w szczególności sieci i urządzeń infrastruktury technicznej;”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania wzajemnie wykluczających się ustaleń części tekstowej planu.

Dodatkowo, przywołany wyżej zapis § 17 pkt 3 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) b) zakaz lokalizowania zabudowy kubaturowej, za wyjątkiem altan, zadaszeń, urządzeń do zabaw dla dzieci, urządzeń sportowych i rekreacyjnych,” wraz z wyznaczeniem na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 7 do uchwały, nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **ZU/1**, narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło przyjętego uchwałą Nr XXVIII/326/2018 Rady Gminy Długosiodło z 22 marca 2018 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść

uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia zawarte w § 17 pkt 3 lit. b planu miejscowego, dopuszczające wyjątek od zakazu lokalizowania zabudowy kubaturowej, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w tym zakresie.** Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium zawartymi w części II. pn. „Kierunki rozwoju i polityka przestrzenna”, Rozdziale 3. pn. „Kierunki zmian i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy uwzględniające bilans terenów przeznaczonych pod zabudowę”, Podrozdziale 3.1. pn. „Obszary funkcjonalne zainwestowane i rozwojowe gminy”, pkt 15. pn. „Tereny zieleni urządzonej i nieurządzonej (zieleń wiejska)”, str. 23 – 24 Studium, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **ZU/1**, znajduje się w obszarze terenów zieleni urządzonej i nieurządzonej, w tym o funkcji służącej rekreacji i wypoczynkowi, dla którego uwzględniono **zakaz zabudowy (realizacji obiektów kubaturowych)**, str. 23 Studium.

Organ nadzoru wskazuje zatem, iż Rada Gminy Długosiodło naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu, dopuszczając z jednej strony, w ustaleniach § 17 pkt 3 lit. b tekstu planu, wyjątek od zakazu lokalizowania zabudowy kubaturowej, z drugiej zaś strony określając zarówno minimalną i maksymalną intensywność zabudowy (vide § 17 pkt 4 lit. e oraz f uchwały), jak również nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach ww. jednostki terenowej.

Odnosząc się w tym miejscu uzasadnienia do wyjaśnień Przewodniczącego Rady Gminy Długosiodło zawartych w piśmie z 3 lipca 2019 r., znak: RZ.6722.2019.ŁS.O, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 1 lipca 2019 r., znak: WNP-I.4131.130.2019.JF, z których wynika, iż: „(...) *Na terenie tym obowiązuje zakaz zabudowy (realizacji obiektów kubaturowych), natomiast dopuszcza się modernizację istniejących i realizację nowych obiektów o charakterze architektury ogrodowej. (...)*”, należy wskazać, iż jak wynika z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 1875/12 „(...) *W uzasadnieniu zaskarżonego wyroku Sąd I instancji zasadnie odwołał się do pojęcia altany jakie występuje w języku polskim, przytaczając definicje ze słownika języka polskiego oraz popularnej encyklopedii internetowej. W ustawie Prawo budowlane brak jest bowiem legalnej definicji altany. Z definicji przywołanych przez Sąd wynika, że pod pojęciem altany należy rozumieć budowlę o lekkiej konstrukcji, często ażurowej, stawianej w ogrodzie, przeznaczonej do wypoczynku i ochrony przez słońcem i deszczem. Takie rozumienie altany zostało wyrażone również w orzecznictwie sądów administracyjnych (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 listopada 2009 r., II SA/Kr 1245/09, Lex nr 589150 oraz wyrok WSA w Szczecinie z dnia 22 lutego 2007 r., II SA/Sz 1021/06, Lex nr 308925). Takie rozumienie pojęcia altany akceptuje też orzekający skład NSA.*”.

W związku z powyższym organ nadzoru nie widzi podstaw do uznania altany jako obiektu o charakterze architektury ogrodowej, dla którego jest możliwe wyznaczenie nieprzekraczalnej linii zabudowy, czy też określenie wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w sytuacji, gdy plan miejscowy 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 oraz wysokość;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Tym samym, wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wprowadzonego zakazu zabudowy (realizacji obiektów kubaturowych), co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/68/2019 Rady Gminy Długosiodło z 30 maja 2019 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Długosiodło”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Słupiera

