



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 19 grudnia 2022 r.

WNP-I.4131.329.2022.MW1

Rada Miejska w Pilawie
Aleja Wyzwolenia 158
08 – 440 Pilawa

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 LVIII.389.2022 Rady Miejskiej w Pilawie z 25 listopada 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”, w zakresie ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 11;
- § 8 ust. 6 pkt 2, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń kogeneracyjnych, urządzeń wytwarzających ciepło z odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100 kW*;
- § 8 ust. 7 pkt 5, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy powyżej 100 kW*;
- § 9 ust. 6 pkt 3;
- § 9 ust. 6 pkt 4, w zakresie w jakim odnosi się do *obiektów małej architektury*;
- § 11, w odniesieniu do sformułowania: „(...) Nr 98 (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 25 listopada 2022 r. Rada Miejska w Pilawie podjęła uchwałę Nr LVIII.389.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”.

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 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 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.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

Zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Plan ustala: (...) 11) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*”, **podczas gdy z pozostałej części tekstowej planu miejscowego wynika, że Rada Miejska w Pilawie nie ustaliła minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych;**
- § 11 uchwały, w brzmieniu: „*W granicach niniejszego planu tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pilawa, uchwalonego uchwałą Nr XXXIX-205/2005 Rady Miejskiej w Pilawie z dnia 30 grudnia 2005r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Pilawa (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z 2006r. Nr 52, poz. 1691, z 2008r. Nr 145, poz. 5102, z 2013r. Nr 98, poz. 6102, z 2020r. poz. 1635, poz. 1636, poz. 4243, poz. 11204, z 2021r. poz. 6819).*”, **podczas gdy jak wynika z opublikowanych w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego aktów prawa miejscowego, ww. uchwała Rady Miejskiej w Pilawie została zmieniona uchwałą Nr XXXII.195.2013 z 15 kwietnia 2013 r. i została opublikowana pod poz. 6102, co oznacza, iż błędnie wskazano numer publikacji.**

Powyższe potwierdza Rada Miejska w Pilawie w swoim piśmie z 12 grudnia 2022 r., znak: OR.RM.0711.58.2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego znak: WNP-I.4131.329.2022.MW1 z 9 grudnia 2022 r., w którym stwierdzono, iż: „*(...) Przepisy końcowe § 11 uchwały w zakresie Nr publikacji 98 z 2013 r. jest oczywistą omyłką pisarską. (...)*”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego.**

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „*(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby*

przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)" (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera sprzeczne ze sobą ustalenia, bądź też odsyłający do nieistniejącego aktu prawa miejscowego.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany

w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;
- § 7 w związku z § 143, zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt sprzecznych wewnętrznie ustaleń dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych oraz odwołania do nieistniejącego aktu prawa miejscowego, które wpływają na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność.

Zamieszczanie w treści planu sprzecznych wewnętrznie ustaleń, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem 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.

Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że **ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, w zakresie ustaleń o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż w ramach **§ 9 ust. 6 pkt 3 i 4** uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się gabaryty i parametry obiektów budowlanych: (...)* 3) *maksymalna wysokość zabudowy: 3,0m dla obiektów małej architektury;* 4) *maksymalna wysokość zabudowy: 11,0m dla pozostałych obiektów budowlanych;*”, **zawarto ustalenia dotyczące gabarytów obiektów małej architektury, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.** Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 10 pkt 1 ustawy o p.z.p., **rada gminy** może wskazać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu,

oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zasady i warunki sytuowania, gabaryty oraz liczba szyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XLVII.313.2022 Rady Miejskiej w Pilawie **z 4 marca 2022 r. Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Pilawie nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.**

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Pilawa, przyjętego uchwałą Nr XLII.250.2014 Rady Miejskiej w Pilawie z 27 stycznia 2014 r., zmienioną uchwałą Nr XI.70.2019 z 18 lipca 2019 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 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” 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 – 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 plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i 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 § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405). Chociaż nie ma ono 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), czy też dopuszczenie do rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej innej niż wynikająca z ustaleń obowiązującego 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych. Analogiczna sytuacja dotyczy pozostałych elementów planu miejscowego, które również nie powinny naruszać ustaleń studium, w tym także w odniesieniu do obszarów lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy wynikającej z przepisów ustawy obowiązującej w dacie sporządzenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego danej gminy.

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **MW**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie

określonych tam ustaleń dotyczących urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 2B do uchwały Nr XI.70.2019 z 18 lipca 2019 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **MW**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, teren zabudowy usługowej, określony symbolem MU.**

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XI.70.2019 z 18 lipca 2019 r. wynika, że dla obszaru całej gminy, w ramach ustaleń dotyczących sieci elektroenergetycznej oraz odnawialnych źródeł energii, obowiązują m.in. następujące ustalenia: „(...) *Dopuszcza się lokalizację odnawialnych źródeł energii. (...)*”, str. 133 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;*”.

Z kolei stosownie do aktualnego brzmienia art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. „*2a. Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, **w studium ustala się ich rozmieszczenie**, z wyłączeniem: 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) urządzeń innych niż wolnostojące.*”.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 30 października 2021 r.** weszła w życie ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1873), która zawiera nowe regulacje dotyczące wyznaczania w studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami

w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p.

Tym samym w studium, aktualnie, wyznacza się obszary na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, a nie tak jak dotychczas o mocy przekraczającej 100 kW.

Powyższe oznacza, iż w przypadku potrzeby ustalenia w planie miejscowym dopuszczenia lokalizacji urządzeń wolnostojących, wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, możliwość taka powinna wynikać z ustaleń studium.

Tymczasem z **ustaleń Studium**, przyjętego uchwałą Nr XI.70.2019 Rady Miejskiej w Pilawie z 18 lipca 2019 r., **nie wynika możliwość lokalizacji urządzeń kogeneracyjnych, urządzeń wytwarzających ciepło oraz urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 500 kW, zaś co najwyżej do 100 kW. Co więcej, w dacie podejmowania uchwały w przedmiocie Studium, art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. przewidywał, że „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.”.** W obecnie obowiązującym Studium nie wyznaczono takich obszarów, co oznacza, iż maksymalna moc takich urządzeń nie może przekraczać 100 kW, z uwzględnieniem ograniczeń wskazanych w cytowanych poniżej fragmentach części tekstowej.

Tymczasem, zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w:

- § 8 ust. 6 pkt 2 uchwały, **dopuszczono lokalizację urządzeń kogeneracyjnych, urządzeń wytwarzających ciepło z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 500 kW, z wykluczeniem lokalizacji turbin wiatrowych i biogazowni;**
- § 8 ust. 7 pkt 5 uchwały, **dopuszczono indywidualne systemy pozyskiwania energii, w tym lokalizację urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 500 kW wykorzystujących energię promieniowania słonecznego lub geotermalną, zgodnie z przepisami odrębnymi, z wykluczeniem lokalizacji turbin wiatrowych i biogazowni.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Pilawie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą i energię elektryczną z urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 500 kW, o których mowa odpowiednio w § 8 ust. 6 pkt 2 i ust. 7 pkt 5 uchwały, uzależnione są od wyznaczenia w Studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o takiej mocy, co wynika wprost z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. ustaleń naruszających ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w tym w zakresie, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Należy przy tym zauważyć, że z powyższych ustaleń planu, wbrew zapisom obowiązującego Studium, wynika, że mogą być realizowane urządzenia z odnawialnych źródeł energii o mocy od 100 do 500 kW.

Tym samym, dopuszczenie zaopatrzenia w energię ciepłą z urządzeń kogeneracyjnych, urządzeń wytwarzających ciepło z odnawialnych źródeł energii o mocy nieprzekraczającej 500 kW, o których mowa w § 8 ust. 6 pkt 2 uchwały oraz lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy nie przekraczającej 500 kW, o którym mowa w § 8 ust. 7 pkt 5 uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;

- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Zakresowe stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie, doprowadzi do sytuacji, że na terenie objętym planem miejscowym, możliwa będzie realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wynikających z przepisów odrębnych, tj. m.in. ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378, z późn. zm.).

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 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 nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVIII.389.2022 Rady Miejskiej w Pilawie z 25 listopada 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Pilawa”*, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/