



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 01 kwietnia 2020 r.

Poz. 4240

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.38.2020.AK**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 1 kwietnia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr 306/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Imielnica” w Płocku”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.38.2020.AK

Warszawa, 1 kwietnia 2020 r.

**Rada Miasta Płocka  
Stary Rynek 1  
09 – 400 Płock****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 306/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Imielnica” w Płocku”, w zakresie ustaleń:

- § 25 ust. 5 pkt 4 i 5, w zakresie w jakim dopuszcza możliwość wznoszenia budowli, w granicach strefy bezpieczeństwa od rurociągu przesyłowego w ramach terenów oznaczonych symbolami: 13ZA, 14ZA, 15ZA i 16ZA;
- części testowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1E.

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 lutego 2020 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 306/XVII/2020 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Imielnica” w Płocku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293), 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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, do czego zobowiązuje przepis art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Mając na uwadze fakt, iż w granicach obszaru objętego planem miejscowym przebiega rurociąg naftowy, to mając zastosowanie przepisem odrębnym będzie przepis § 137 ust. 2 rozporządzenia Ministra Gospodarki z 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1853, z późn. zm.), który stanowi, iż: „**2. Wewnątrz strefy bezpieczeństwa niedopuszczalne jest wznoszenie budowli, urządzenie stałych składów i magazynów oraz zalesianie, z zastrzeżeniem ust. 3.**”.

Tymczasem z ustaleń szczegółowych planu, odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami **od 6ZA do 16ZA**, a zawartych w § 25 ust. 5 pkt 4 i 5 uchwały wynika, że w granicach tych terenów: „**4) Dopuszcza się budowę urządzeń melioracyjnych, przepustów, jazów, kładek, przejść, mostów, urządzeń służących ochronie przeciwpożarowej, budowli regulacyjnych i urządzeń infrastruktury technicznej; 5) dopuszcza się wyznaczenie ciągów pieszych i rowerowych.**” Tym samym Rada Miasta Płocka dopuściła możliwość wznoszenia różnych budowli, w tym także w granicach stref bezpieczeństwa od rurociągów przesyłowych wyznaczonych na rysunku planu miejscowego, **w ramach terenów oznaczonych symbolami: 13ZA, 14ZA, 15ZA i 16ZA** pomimo, iż w § 11 uchwały, zawarto następujące ustalenia: „**W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu: 1) dla rurociągów naftowych wyznacza się strefy bezpieczeństwa, których środkami są osie rurociągów: a) DN 800 o szerokości 20 m, b) DN 500 o szerokości 16; 2) w strefach, o których mowa w pkt 1, obowiązują zasady użytkowania określone w przepisach odrębnych;**”.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przywołanych ustaleniach § 25 ust. 5 pkt 4 uchwały dopuszczono, m.in. realizację urządzeń infrastruktury technicznej, której legalna definicja została zawarta w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „Przez budowę **urządzeń infrastruktury technicznej** rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”.

Definicja **budowli** zawarta została w art. 3 pkt 3 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.), zgodnie z którą przez budowlę należy rozumieć każdy „**obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;**”.

Ponadto w art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane zdefiniowano **pojęcie obiektu liniowego** przez, który należy rozumieć **obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable w niej zainstalowane oraz kable zainstalowane w kanale technologicznym nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.**

Należy zatem wskazać, iż z ustaleń § 25 ust. 5 planu, wynika możliwość budowy różnych budowli w granicach wrysowanych **stref bezpieczeństwa od rurociągów przesyłowych** w ramach terenów oznaczonych symbolami: 13ZA, 14ZA, 15ZA i 16ZA, pomimo wprowadzonych w § 11 pkt 1 i 2 uchwały szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. Tymczasem stosownie do wymogów § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są **jednoznacznie określone nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu poszczególnych terenów.**

Zdaniem organu nadzoru, **zakaz wznoszenia budowli**, urządzania stałych składów i magazynów oraz zalesiania, ustalony w § 137 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, **winien być wprost uwzględniony w ramach ustaleń § 25 ust. 5 uchwały**, w odniesieniu do wyznaczonych stref bezpieczeństwa od rurociągów przesyłowych, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 13ZA, 14ZA, 15ZA i 16ZA.

Biorąc zatem pod uwagę ustalenia § 25 ust 5 pkt 4 uchwały, należy stwierdzić, iż w przedmiotowym planie miejscowym, w granicach terenów oznaczonych symbolami: **13ZA, 14ZA, 15ZA i 16ZA, nie zostały w pełni uwzględnione wymogi § 137 ust. 2** rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że możliwość budowy różnych budowli, na tych terenach, została dopuszczona **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów.**

Podsumowując należy wskazać, iż Rada Miasta Płocka nie uwzględniła wymogów określonych w ww. przepisie odrębnym, stosownie do wymagań określonych w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez co w sposób istotny naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka przyjętego uchwałą Nr 565/XXXIII/2013 Rady Miasta Płocka z 26 marca 2013 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*” (tak: 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 Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, część ustaleń planu odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem **1E**, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 2a do uchwały Nr 565/XXXIII/2013), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1E**, położony jest w strefie D w ramach obszaru oznaczonego symbolem MN, dla którego obowiązują ustalenia szczegółowe zawarte w:

- Rozdz. 5.1. pn. *Położenie i rola w strukturze miasta*, w brzmieniu: „*Strefa D to obszar zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej zlokalizowany na południe i południowy – wschód od strefy C i oddzielony od niej jarem rzeki Rosicy.*”;
- Rozdz. 5.2. pn. *Parametry i wskaźniki zabudowy*, w brzmieniu: „*MN – Obszary o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej*”, dla których obowiązują następujące ustalenia: „*Funkcja: mieszkalna jednorodzinna, uzupełniająco: mieszkalna wielorodzinna, usługowa, przestrzeń publiczne, inne funkcje towarzyszące. Dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Liczba kondygnacji: do 3. **Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących – 35%.***”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części graficznej oraz tekstowej studium wynika, iż w granicach obszarów określonych w studium jako obszary o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (obszary oznaczone symbolem MN) to obszary na których dominować ma ww.

funkcja, przy czym uzupełniająco dopuszcza się funkcję lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, przy zachowaniu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących na poziomie 35 %. Jednocześnie w części tekstowej Studium zawartej na str. 13 w ramach zasad ogólnych sprecyzowano, że: „W ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się w szczególności:

- **modyfikację (w granicach 20 %) parametrów podanych w Studium,**
- **doprecyzowanie katalogu funkcji możliwych do wprowadzenia na danym terenie,**
- **doprecyzowanie wskaźników intensywności zabudowy dla każdego terenu,**
- **zachowanie parametrów wysokości dla zabudowy istniejącej.”**

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę minimalna powierzchnia biologicznie czynna w przypadku lokalizacji budynków wolnostojących na obszarach określonych w Studium symbolem MN winna wynosić **od 28 do 35%.**

Tymczasem z ustaleń § 27 ust. 2 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1E, znajdującego się w obszarze określonym w Studium symbolem MN, ustala się **zabudowę w formie wolnostojącej oraz dopuszcza się lokalizację wolnostojących budynków gospodarczych**, zaś zgodnie z § 27 ust. 3 pkt 2 uchwały określa się **minimalny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej na poziomie 10 %**, co wprost narusza przytoczone powyżej ustalenia Studium.

W związku z cytowanymi powyżej zapisami Studium, Rada Miasta Płocka, zobligowana była do ograniczenia powierzchni biologicznie czynnej do poziomu minimum 28% w sytuacji dopuszczenia do zabudowy w formie wolnostojącej.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane „Ileż w ustawie jest mowa o: 1) **obiekcie budowlanym** – należy przez to rozumieć **budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;**”.

W tym miejscu podkreślić należy, iż w przepisach prawa brak jest definicji pojęcia „budynku wolno stojącego”, jednakże zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (sjn.pwn.pl) *budynek wolnostojący to budynek niestykający się z innymi budynkami*. Przez pojęcie „wolno stojący” rozumieć zatem należy samodzielność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne (przestrzenne) oddzielenie od innych obiektów budowlanych. W praktyce budynek taki nie jest połączony z innym obiektem budowlanym w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane i który nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi obiektami budowlanymi. Kolokwialnie rzecz ujmując budynek wolno stojący to budynek samodzielnie funkcjonujący w przestrzeni, który nie przylega zarówno konstrukcyjnie, jak i wizualnie do innych obiektów budowlanych.

Na takie rozumienie pojęcia „wolno stojący” wskazuje również judykatura, w tym m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 maja 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Ke 185/13, w którym Sąd stwierdził: „W rezultacie brak podstaw, aby uznać rozbudowaną część za obiekt „wolno stojący”. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, że przez pojęcie „wolno stojący” należy rozumieć samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15.12.2010 r. sygn. akt II SA/Rz 784/10, LEX nr 821194).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 listopada 2010 r. w sprawie sygn. akt II SA/Po 637/10, w którym Sąd stwierdził: „W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę nie można jednakże zgodzić się z przedstawionym przez organy administracji rozumieniem pojęcia wolno stojący. Organ II instancji w uzasadnieniu swojej decyzji wyjaśnił bowiem, iż pojęcie "obiekt wolno stojący" nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane wprost, jednakże można jego definicję wywieść z definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zdaniem organu, obiekt wolno stojący winien być usytuowany na działce w odległościach od granic działki wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a nie bezpośrednio przy granicy jak ma to często miejsce przy budynkach w zabudowie bliźniaczej czy szeregowej. **Z przedstawionym rozumowaniem nie sposób się zgodzić, bowiem przez pojęcie "wolno stojący" rozumieć należy zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych. Chodzi tu o taki budynek, który nie jest połączony z innym obiektem budowlanym i nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi budowlami.** Pojęcie "wolno stojący" odnosić zatem należy do cech fizycznych budynku i jego otoczenia weryfikowalnych za pomocą zmysłów, a nie sytuacji prawnej gruntu na jakim dany obiekt został zlokalizowany. Przyjęcie sposobu rozumienia pojęcia "wolno stojący" zaprezentowanego w zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji prowadziłyby przy tym do nieakceptowanych z punktu widzenia racjonalnego prawodawcy skutków polegających na przykład na odmowie przyznania przymiotu bycia "wolno stojącym" budynkowi oddalonemu od innych obiektów budowlanych o kilkadziesiąt, czy kilkaset metrów, i nie połączonemu z nimi, acz usytuowanego przy granicy wyodrębnionych geodezyjnie działek, względnie do sytuacji gdy istniejący budynek przestawałby być budynkiem wolno stojącym, nie w następstwie jakichkolwiek prac budowlanych, lecz jedynie prawnego podziału działki gruntu na jakiej był zlokalizowany. Zbliżony pogląd prawny wyrażany był w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wr 732/06 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), gdzie wskazano, iż wiata wolno stojąca, to taka, która nie jest połączona z innym obiektem budowlanym, stanowi samodzielną konstrukcję jako całość. Dla oceny czy dany budynek ma charakter budynku wolno stojącego bez znaczenia pozostają ewentualne prawne ograniczenia w możliwości jego realizacji wiążące się na przykład z usytuowaniem w granicy, czy też w pobliżu granicy działki.”.

Nie może również zasługiwać na uwzględnienie powoływanie się na zawarte na str. 13 Studium, ustalenie w brzmieniu: „Wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej,”, bowiem zapis ten dotyczy wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu. Do wskaźników dotyczących kształtowania zabudowy zaliczyć zatem należy: wysokość zabudowy (określoną metrycznie, a także wyrażoną liczbą kondygnacji), gabaryt obiektu budowlanego, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy czy powierzchnię zabudowy. O ile zatem na podstawie analiz urbanistycznych dopuszczalne jest modyfikowanie wskaźników kształtujących zabudowę, o tyle Studium nie odnosi się do wskaźników zagospodarowania, a takim właśnie wskaźnikiem jest wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.



W tej sytuacji ustalenia planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem **1E** w odniesieniu do zabudowy w formie wolnostojącej i możliwości lokalizacji obiektów gospodarczych w formie wolnostojącej naruszają ustalenia Studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Na konieczność powiązania ustaleń planu miejscowego ze studium wskazuje również judykatura, w tym 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 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).”.*

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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 306/XVII/2020 Rady Miasta Płocka z 27 lutego 2020 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Imielnica” w Płocku”, w części 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.

Miastu, 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  
  
Konstanty Radziwiłł