



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 września 2017 r.

Poz. 8445

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.261.2017.JZ

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 września 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXVII/41/17 Rady Gminy Garbatka-Letnisko z dnia 25 sierpnia 2017 r. zmieniającej uchwałę Nr XV/12/12 Rady Gminy Garbatka-Letnisko z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Garbatka - Letnisko w rejonie ulic: Spacerowa, Krasickiego, Partyzantów, Kolejowa.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 września 2017 r.

LEX-I.4131.261.2017.JZ

**Rada Gminy Garbatka - Letnisko
ul. Skrzyńskich 1
26 – 930 Garbatka - Letnisko**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/41/17 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 25 sierpnia 2017 r. *zmieniającej uchwałę Nr XV/12/12 Rady Gminy Garbatka-Letnisko z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Garbatka-Letnisko w rejonie ulic: Spacerowa, Krasickiego, Partyzantów, Kolejowa*, w odniesieniu do ustaleń § 1 pkt 5 i 10 ww. uchwały, nadającego nowe brzmienie, odpowiednio, § 15 ust. 3 pkt 3 oraz § 16 ust. 3 pkt 3 uchwały Nr XV/12/12 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 2 lutego 2012 r., w zakresie w jakim w stosunku do znowelizowanych zapisów planu miejscowego nie wyklucza stosowania ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 22 uchwały zmienianej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2017 r. Rada Gminy Garbatka - Letnisko podjęła uchwałę Nr XXVII/41/17 *zmieniającą uchwałę Nr XV/12/12 Rady Gminy Garbatka-Letnisko z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Garbatka-Letnisko w rejonie ulic: Spacerowa, Krasickiego, Partyzantów, Kolejowa*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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 (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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.

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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji

dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

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

Przedmiotem kwestionowanej uchwały Rady Gminy Garbatka - Letnisko jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w rejonie ulic: Spacerowa, Krasickiego, Partyzantów oraz Kolejowa, przyjętego uchwałą Nr XV/12/12 z dnia 2 lutego 2012 r. – zwaną dalej „*uchwałą zmienianą*”. Powyższa zmiana dotyczy zarówno ustaleń ogólnych w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności dotyczących odprowadzania ścieków bytowych oraz wód opadowych, jak i ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami 1US oraz 1UT/US/UK.

Zmieniany plan miejscowy został sporządzony w związku z uchwałą intencyjną Nr XXX/8/10 Rady Gminy Garbatka - Letnisko z dnia 4 lutego 2010 r., z zatem w oparciu o przepisy ustawy o p.z.p. sprzed nowelizacji wprowadzonej na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130 poz. 871), która weszła w życie 21 października 2010 r. Mając natomiast na uwadze, że zmiana ustaleń szczegółowych planu miejscowego dotyczy m.in. wskaźników zagospodarowania terenu, należy wskazać, że podjęcie uchwały Nr XXI/3/17 z dnia 10 stycznia 2017 r. w sprawie przystąpienia do zmiany planu miejscowego dla opisanego wyżej terenu zobowiązywało do sporządzenia takiej zmiany zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w znowelizowanym brzmieniu, obowiązującym od 21 października 2010 r. Powyższe oznaczało konieczność formułowania ustaleń zmienianego planu dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego w znowelizowanej ustawie o p.z.p.

Nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p. wprowadziła zmianę w jej art. 15 ust. 2 pkt 6, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którą plan miejscowy powinien określać obowiązkowo „(...) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

W kontekście przywołanych regulacji, należy stwierdzić, że zasady liczenia wskaźnika intensywności zabudowy sformułowane w uchwale zmienianej nie spełniają wymogów określonych w obecnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 22 uchwały zmienianej „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 22) wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych, wszystkich budynków istniejących i lokalizowanych na danej działce budowlanej do powierzchni całkowitej tej działki”. W powyższych ustaleniach uchwały zmienianej Rada Gminy Garbatka - Letnisko ustaliła sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy, ograniczając powierzchnię całkowitą zabudowy wyłącznie do **kondygnacji nadziemnych**.

Organ nadzoru wskazuje, iż określenie w uchwale zmienianej pojęcia wskaźnika intensywności zabudowy było dopuszczalne do dnia 21 października 2010 r., dopóki ustawodawca nie zdefiniował tego pojęcia nowelizując art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a przywołany przepis stanowił jedynie, że w planie określa się obowiązkowo „(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Powyższe wynikało również z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Z brzmienia zmienionego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że maksymalną i minimalną intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni działki budowlanej (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Zgodnie z ww. przepisem, ilekroć jest mowa o kondygnacji „(...) należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą więc

kondygnacje na podziemne, o których mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każda usytuowana pod nią kondygnacja] oraz nadziemną, o której mowa w § 3 pkt 18 ww. rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru, w związku ze zmianą stanu prawnego, Rada Gminy Garbatka-Letnisko nie mogła dokonując zmiany planu miejscowego pozostawić kwestii związanych z intensywnością zabudowy w dotychczasowym kształcie, tak jak to uczyniła w uchwale zmienianej. Wskazać przy tym należy, iż powyższe dotyczy zarówno zakresu pojęcia intensywności zabudowy, która w uchwale zmienianej odnosi się jedynie do kondygnacji nadziemnych (nie zaś do wszystkich kondygnacji), jak również samego uprawnienia do definiowania pojęcia, które ustawodawca zdefiniował w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Fakt niedopuszczalności formułowania w zmienianym planie miejscowym pojęć określonych ustawowo wynika również z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Stosownie do wymogów § 143 załącznika do ww. rozporządzenia „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Należy zatem stwierdzić, iż uchwalając zmianę przedmiotowego planu miejscowego nie dostosowano jego ustaleń do znowelizowanych przepisów ustawy o p.z.p., bowiem nie wykluczono ze stosowania pojęcia *wskaźnika intensywności zabudowy* zawartego w § 2 ust. 1 pkt 22 uchwały zmienianej. Powyższe oznacza konieczność wyeliminowania ze zmienianego planu wskazanych ustaleń, ponieważ zdaniem organu nadzoru dla zmienionego planu miejscowego, sporządzonego na podstawie znowelizowanych przepisów ustawy o p.z.p., nie mogą obowiązywać ustalenia planu miejscowego sporządzonego przed nowelizacją przepisów ww. ustawy. Nie mogą tym samym obowiązywać dwa różne znaczenia pojęcia *wskaźnika intensywności zabudowy*, tj. jedno zdefiniowane w § 2 ust. 1 pkt 22 zmienianej uchwały, którego stosowanie nie zostało wykluczone w odniesieniu do zmienionych ustaleń planu miejscowego, a drugie zgodne ze znowelizowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Brak możliwości określania w planie miejscowym pojęć zdefiniowanych w obowiązujących przepisach prawa oznacza, że w celu doprowadzenia do zgodności zmienionego planu miejscowego z przepisami obowiązującymi przy jego sporządzeniu stosowanie niektórych ustaleń uchwały zmienianej, w tym przypadku § 2 ust. 1 pkt 22, powinno zostać na podstawie uchwały zmieniającej wykluczone w odniesieniu do znowelizowanych ustaleń planu miejscowego.

Odnosząc się do kwestii powtórzeń i modyfikacji przepisów prawa, należy podkreślić, że w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Należy zatem przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu do ich wydania. Odstąpienie od tej zasady

narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem organu samorządu a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania aktów prawnych odgrywa podwójną rolę: formalną – tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną – będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów.

Zarówno w doktrynie jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Organ nadzoru podkreśla, że orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje – jako wysoce dezinformujące – stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji, bowiem trzeba liczyć się z tym, że powtórzony lub zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Brak możliwości definiowania pojęć określonych w obowiązujących przepisach prawa wynika również z dyspozycji przytoczonych uprzednio przepisów rozporządzenia w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”*.

W kontekście opisanego naruszenia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 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 skutkuje koniecznością wyeliminowania części ustaleń uchwały, wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego. Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego należy kwalifikować jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. – w zakresie określenia wskaźników zagospodarowania terenu w sposób zgodny z aktualnym brzmieniem przedmiotowego przepisu, a także przez pryzmat przyjętych rozwiązań przestrzennych, które byłyby inne gdyby do naruszenia nie doszło.

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 dnia 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność przywołanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego ustaleń uchwały Nr XXVII/41/17 Rady Gminy Garbatka Letnisko z dnia 25 sierpnia 2017 r. *zmieniającej uchwałę Nr XV/12/12 Rady Gminy Garbatka-Letnisko z dnia 2 lutego 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu położonego w miejscowości Garbatka-Letnisko w rejonie ulic: Spacerowa, Krasickiego, Partyzantów, Kolejowa*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem ich wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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 Lipiera