



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 04 lipca 2019 r.

Poz. 8269

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.122.2019.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 26 czerwca 2019 r.

dotyczy uchwała nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 29 maja 2019 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.122.2019.JF

Warszawa, 26 czerwca 2019 r.

**Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3-go Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 maja 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”, w ramach ustaleń:

- § 1 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanych* (...)” zawartego w § 14 ust. 3 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)” zawartego w § 14 ust. 3a pkt 1 i 2 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 9 lit. c uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 10 lit. e uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- § 1 pkt 10 lit. f uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania definicji intensywności zabudowy, zawartej w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 35.PU i 37.MN;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 12.MNe, w zakresie w jakim w uchwale zmienianej oznaczony został symbolem 10.ZN.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 maja 2018 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XIII/103/2019 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”.

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

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.

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 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 terenu, 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 w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. 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, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Miejska Góry Kalwarii może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych 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 (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

W przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmiany planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, **przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami.** 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 rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, 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. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których 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.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Na sesji w dniu 26 kwietnia 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XLIII/421/2017 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany fragmentów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów - rejon ul. Lipkowskiej.”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był art. 27 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym zakres dokonywanych zmian, Rada Miejska Góry Kalwarii, określiła w sposób jednoznaczny w § 1 ww. uchwały intencyjnej, w brzmieniu: „1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany fragmentów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów - rejon ul. Lipkowskiej uchwalonego uchwałą nr 576/XLVII/2010 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 28 kwietnia 2010 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. 2010.142. poz. 3400) i zmienionego uchwałą XXXIX/366/2017 z dnia 25 stycznia 2017 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 02.03.2017 r. poz. 2075), w granicach terenów oznaczonych symbolami: 1R/ZN, 10ZN, 12MNe, 13MNe i część terenu 29ZN, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały.

2. Zmiana dotyczyć będzie sposobu zagospodarowania w odniesieniu do terenów o symbolach: 1R/ZN, 10ZN, 12MNe, 13MNe i części terenu 29ZN.

3. Granice obszaru objętego zmianą planu określa załącznik Nr 1 do uchwały.”.

Następnie, zgodnie z treścią § 1 uchwały Nr IX/44/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 27 lutego 2019 r. „Zmienia się uchwałę Nr XLIII/421/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 26 kwietnia 2017 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany fragmentów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej poprzez odstąpienie od sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu oznaczonego literami ABCDE, zgodnie z załącznikiem nr 1.”.

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego jednoznacznie wskazano, zarówno jednostki terenowe, które zostały objęte zmianą planu, jak również ustalenia szczegółowe, które zostały tą zmianą objęte. Tym samym należy stwierdzić, że zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Tymczasem, jak wynika z:

– § 1 pkt 2 lit. b oraz pkt 12 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „*W uchwale nr 576/XLVII/2010 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 28 kwietnia 2010 r. w sprawie*

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz dla fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2010 r., poz. 3400), zmienionej uchwałą nr XXXIX/366/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 stycznia 2017 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2017 r. poz. 2075) wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) w § 10: (...) b) **dodaje się pkt 17** w brzmieniu:

„17) tereny obiektów produkcyjnych, składów, magazynów, usług – oznaczone symbolem przeznaczenia **PU**.” (...) 12) **po § 63 dodaje się § 63a, § 63b w brzmieniu:**

„§ 63a. Dla terenu oznaczonego symbolem **35.PU**:

1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 35.PU są obiekty produkcyjne, składy, magazyny, usługi – obiekty handlowe, administracji, gastronomii i biura.
2. Ustala się, że przeznaczeniem dopuszczalnym na terenie są pensjonaty, mieszkania służbowe.
3. W zakresie zasad kształtowania ładru przestrzennego ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu.
4. Dla terenu obowiązują następujące wskaźniki i zasady zagospodarowania terenu:
 - 1) ustala się minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 1500 m²;
 - 2) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: 16 m, w tym maksymalnie 3 kondygnacje naziemne;
 - 3) minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 30% powierzchni działki budowlanej;
 - 4) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej;
 - 5) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 1,0;
 - 6) minimalny wskaźniki intensywności zabudowy – 0,1;
 - 7) w zakresie geometrii dachów:
 - a) budynków produkcyjnych – dachy o dowolnej geometrii,
 - b) pozostałych budynków – dachy dwu- i wielospadowe o kącie nachylenia połaci od 30° do 45°;
 - 8) obsługa komunikacyjna z drogi oznaczonej symbolem 4.1.KD-D.

§ 63b. Dla terenu oznaczonego symbolem **37.MN**:

1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenu 37.MN jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie wolno stojącej.
2. Ustala się, że przeznaczeniem dopuszczalnym na terenie jest obsługa komunikacji - parking.
3. W zakresie zasad kształtowania ładru przestrzennego ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu.
4. Dla terenu obowiązują następujące wskaźniki i zasady zagospodarowania terenu:
 - 1) ustala się minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 1000 m²;
 - 2) ustala się maksymalną wysokość zabudowy:
 - a) budynków mieszkalnych – 10,5 m, w tym maksymalnie 2 kondygnacje naziemne,
 - b) budynków gospodarczych i garaży – 5 m, w tym maksymalnie 1 kondygnacja naziemna;
 - 3) minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 60% powierzchni działki budowlanej;
 - 4) maksymalna powierzchnia zabudowy – 25% powierzchni działki budowlanej;
 - 5) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,5;
 - 6) minimalny wskaźniki intensywności zabudowy – 0,01;
 - 7) w zakresie geometrii dachów:
 - a) budynków mieszkalnych – dachy dwu- i wielospadowe o kącie nachylenia połaci od 30° do 45°,
 - b) budynków gospodarczych i garażowych – dachy płaskie i jednospadowe o kącie nachylenia połaci od 12° do 30°,

8) *obsługa komunikacyjna z drogi oznaczonej symbolem 4.2.KD-D.*”; ”

- rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 uchwały zmieniającej, w ramach terenu oznaczonego symbolem 12.MNe, obejmującego część działki o numerze ewidencyjnym 13, obręb 7-01 Góra Kalwaria,

zawarto ustalenia dotyczące zmiany przeznaczenia terenów oznaczonych odpowiednio w zmienianym planie symbolami: 1R/ZN, 29.ZN oraz 10.ZN, które to ustalenia nie były przedmiotem zmiany planu.

Należy bowiem wskazać, iż zgodnie z treścią przywołanego wyżej § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej Nr XLIII/421/2017 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 26 kwietnia 2017 r. „**2. Zmiana dotyczyć będzie sposobu zagospodarowania w odniesieniu do terenów o symbolach: 1R/ZN, 10ZN, 12MNe, 13MNe i części terenu 29ZN.**”. Biorąc zatem pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że w uchwale zmieniającej **nie dokonano zmiany sposobu zagospodarowania w odniesieniu do ww. terenów, lecz dokonano zmiany przeznaczenia tych terenów, co nie było przedmiotem zmiany planu.**

Skoro bowiem z treści art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż „**1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**”, to na gruncie przedmiotowej sprawy, **zasady zagospodarowania należy rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Natomiast ustalenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określa się obowiązkowo na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.**

Reasumując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innym zakresie.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie dotyczącym ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowić będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Tymczasem, w ustaleniach § 6 pkt 9 uchwały zmienianej, Rada Miejska Góry Kalwarii zdefiniowała pojęcie *intensywności zabudowy*, przez którą należy rozumieć: „(...) *stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych wszystkich budynków na danej działce budowlanej do powierzchni tej działki*”; podczas gdy zgodnie z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 21 października 2010 r., maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „*wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”. Skoro zatem z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych. Tym samym, stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065), dzielą kondygnację na *podziemną*, o której mowa w § 3 **pkt 17** ww. rozporządzenia [kondygnacja zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każda usytuowana pod nią kondygnacja] oraz *naziemną* o której mowa także w § 3 **pkt 18** ww. rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną]. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 6 pkt 9 uchwały zmienianej, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 21 października 2010 r. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

Tym samym, biorąc pod uwagę brak korelacji pomiędzy dotychczasowym brzmieniem uchwały a wprowadzoną nowelizacją ustaleń: § 41 ust. 5 pkt 6a, § 42 ust. 5 pkt 6 i 6a uchwały zmienianej, za niedopuszczalne uznać należy zastosowanie definicji pojęcia *intensywności zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 6 pkt 9 uchwały zmienianej, w kontekście maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy określonej odpowiednio w: § 1 pkt 9 lit. c oraz pkt 10 lit. e i f uchwały zmieniającej.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejska Góry Kalwarii, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem 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 również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż 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 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 jakiemuś 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 wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „*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*”.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „*Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej*

modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej". (zob. Z. Ziemiński, Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne."

Ponadto należy wskazać, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Przypomnieć należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Tymczasem, zgodnie z § 1 pkt 3 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „(...) 3) w § 14:

a) ust. 3 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W przypadku prowadzenia kompleksowych przekształceń własnościowych, tj. scaleń i podziału nieruchomości w celu uzyskania powierzchni działek geodezyjnych zgodnych z parametrami działek budowlanych zwartych w ustaleniach szczegółowych, z zastrzeżeniem ust. 3a, ustala się, że:”

b) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„Dla terenu oznaczonego symbolem 13.MNe ustala się:

- 1) minimalną powierzchnię działki budowlanej wynoszącą 2000m²,
- 2) front działki budowlanej nie mniejszy niż 25 m.”.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Organ nadzoru wskazuje na różnice znaczeniowe pojęcia „działka” oraz „działka budowlana”. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jednoznacznie wynika, że w wyniku scalania i podziału nieruchomości uzyskiwane są działki, a nie działki budowlane, jak ustalono w uchwale.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru raz jeszcze podkreśla, że stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych ustaleń uchwały, jako naruszających w sposób istotny dyspozycję wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego, w zakresie dotyczącym ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieściśłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał**, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

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

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/103/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 maja 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria oraz fragmentu wsi Moczydłów – rejon ul. Lipkowskiej”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera