



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 21 stycznia 2020 r.

Poz. 1122

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.243.2019.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 20 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XXII/208/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.243.2019.MW1

Warszawa, 20 stycznia 2020 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, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/208/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXII/208/2019 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna”.

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

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym 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, 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 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.

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 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.

Na sesji w dniu **26 kwietnia 2017 r.** Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę **Nr XLIII/425/2017** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2008 r. Nr 64, poz. 2316, przy czym zgodnie z § 2 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, zmiana ta dotyczyć miała: „przebiegu rowów oraz wyznaczenia linii zabudowy, w tym od strony lasu, w terenie oznaczonym symbolem 35 MN/U.”

Przedmiotowa uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej Góry Kalwarii z **26 lutego 2018 r. Nr LVIII/638/2018** „zmieniającą uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna.” Zmianie uległ § 1 uchwały intencyjnej, który otrzymał następujące brzmienie: „§ 1.1. Przystępuje się do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna, uchwalonego uchwałą nr 147/XIII/2007 z dnia 28 listopada 2007 r. (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2008.64.2316) w granicach objętych załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały. 2. Zmiana dotyczyć będzie części tekstowej i graficznej planu w odniesieniu do ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu, w tym wskaźników, określonych dla terenu oznaczonego symbolem 7U oraz zmiany w zakresie przebiegu rowów, wyznaczenia linii zabudowy, w tym od strony lasu, w terenie oznaczonym symbolem 26 MN/U, 27 MN/U, 28 MN/U oraz 35 MN/U. Obejmować ona będzie obszar w granicach oznaczonych literami ABCDEA oraz FGHIJKL̄MNOF na załączniku graficznym nr 1. 3. Załącznik nr 1 otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały”.

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego jednoznacznie wskazano, zarówno jednostki terenowe, które zostały objęte zmianą planu, jak również ustalenia, 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 rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 uchwały zmieniającej, w ramach terenu oznaczonego symbolem **27MN/U**, **dokonano zmiany przeznaczenia terenu oznaczonego w zmienianym planie symbolem 7U, które to ustalenia nie były przedmiotem zmiany planu, zgodnie z uchwałą intencyjną.**

Należy bowiem wskazać, iż zgodnie z treścią przywołanego wyżej § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej Nr LVIII/638/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 26 lutego 2018 r.: „2. *Zmiana dotyczyć będzie części tekstowej i graficznej planu w odniesieniu do ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu, w tym wskaźników, określonych dla terenu oznaczonego symbolem 7U (...)*”. Tymczasem analiza uchwały zmieniającej prowadzi do wniosku, iż przede wszystkim w uchwale **dokonano zmiany przeznaczenia terenu 7U**, co nie było przedmiotem zmiany planu, a jedynie w następstwie dokonanej zmiany przeznaczenia dokonano zmian we wskaźnikach i parametrach charakteryzujących zabudowę oraz przyszłe zagospodarowanie terenu.

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, **kształtowanie zabudowy i sposoby zagospodarowania terenu** 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, o których mowa w art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. a wraz z nim 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.**

Powyższe rozróżnienie – przeznaczenia terenu od zasad oraz sposobów zagospodarowania i zabudowy – odnaleźć możemy również w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), które konkretyzuje ww. przepisy ustawy o p.z.p. Przede wszystkim przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. znajduje swoje odzwierciedlenie w:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego:* 1) *ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;*”;
- § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”,

z kolei przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znalazł swoją konkretyzację w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów*

przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.

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, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 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 niniejszej uchwały.

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, należy wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle ściśle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesądzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku 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).

Z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały zmieniającej wynika, iż błędnie wskazano fragmenty nieprzekraczalnych linii zabudowy, jako oznaczenia informacyjne, określone w legendzie jako „obowiązujące w mpzp przyjętym uchwałą nr 147/XIII/2007 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dn. 26.02.2008 r.”, bowiem na przykład:

- fragment nieprzekraczalnej linii zabudowy, stanowiący przedłużenie linii na działkach ewidencyjnych oznaczonych numerami 105 i 104/13 wzdłuż drogi 14KDD w obszarze „A” (zmieniona z uwagi na usunięcie linii zabudowy od rowu melioracyjnego);
- fragment nieprzekraczalnej linii zabudowy, stanowiący linię na działce ewidencyjnej oznaczonej numerem 105 wzdłuż drogi (KDG)10KDL (oznaczonej na rysunku planu nowelizowanego)

w południowo-zachodniej części obszaru „A” (zmieniona z uwagi na usunięcie linii zabudowy wzdłuż strefy od linii energetycznej);

- fragmenty nieprzekraczalnej linii zabudowy, stanowiące linię na działce ewidencyjnej oznaczonej numerem 140/6 wzdłuż południowej granicy działki ewidencyjnej oznaczonej numerem 140/2 oraz południowo-zachodniej linii rozgraniczającej planu w obszarze „B” (zmieniona z uwagi na zmniejszenie linii zabudowy od lasu),

faktycznie stanowią ustalenie zmiany planu, bowiem są wynikiem zmiany planu nie zaś uchwały zmienianej.

Organ nadzoru wskazuje, iż powyższe wynika również z samej uchwały z tym z jej ustaleń zawartych w § 3 pkt 3, 4 i 5, w brzmieniu: „*Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 147/XIII/2007 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 28 listopada 2007 r., w granicach terenu, o którym mowa w § 1 ust. 2 niniejszej uchwały, wprowadza się następujące zmiany (...)* 4) w obszarze „A” znosi się „*napowietrzną linię elektroenergetyczną 15 kV do zachowania*” oraz „*rejony możliwego ponadnormatywnego oddziaływania od linii elektroenergetycznych 15 kV*”, które były wskazane w terenach oznaczonych symbolami: 7U, 5w, 26MN/U, 6w i 27MN/U; 5) w obszarze „B” w terenie 35MN/U ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy od lasu, wyznaczoną w odległości 12 m od wschodniej granicy działki o nr ew. 140/6, pokazaną na załączniku nr 1 do niniejszej uchwały, zamiast nieprzekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej w odległości 32 m od wschodniej granicy działki o nr ew. 140/6.”.

Powyższe z jednej strony oznacza powstanie sprzeczności pomiędzy uchwałą zmienianą a zmieniającą, jak również prowadzi do wzajemnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną uchwały zmieniającej co wprost stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Miejska Góry Kalwarii w piśmie z 16 stycznia 2020 r., znak: BRM.0711.3.2020.UK, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 8 stycznia 2020 r., wskazał iż: „W terenie oznaczonym symbolem 35MN/U nieprzekraczalne linie zabudowy, nie będące liniami zabudowy od lasu, omyłkowo przypisano do oznaczeń informacyjnych a nie ustaleń planu.”. Skoro zatem sama Rada Miejska Góry Kalwarii przyznaje w ww. piśmie, że *omyłkowo przypisano do oznaczeń informacyjnych a nie ustaleń planu*, to należy stwierdzić, że w uchwale zmieniającej zostały błędnie wskazane oznaczenia obowiązujące i informacyjne. W tym przypadku sytuacja dotyczy wszystkich nieprzekraczalnych linii zabudowy, które uległy zmianie w stosunku do uchwały Nr 147/XIII/2007 z 28 listopada 2007 r.

W tym miejscu należy podkreślić, iż Rada Miejska Góry Kalwarii powinna w zmianie planu rozróżnić w legendzie faktyczne ustalenia planu od elementów informacyjnych. Tymczasem w legendzie zmiany planu w oznaczeniach obowiązujących brak jest nieprzekraczalnych linii zabudowy, a do oznaczeń obowiązujących zaliczono jedynie nieprzekraczalną linię zabudowy od lasu.

Ponadto należy zauważyć, iż zgodnie z ustaleniami uchwały intencyjnej Rada Miejska Góry Kalwarii mogła dokonać zmian w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, spowodowanych zmianą przebiegu rowów oraz od lasu. W wyniku podjęcia uchwały zmieniającej usunięto wszelkie nieprzekraczalne linie zabudowy od rowów oraz zmniejszono nieprzekraczalną linię zabudowy od lasu. W tej sytuacji **każda dokonana zmiana powinna zostać zaliczona do ustaleń obowiązujących, nie zaś kwalifikowania w ramach ustaleń informacyjnych.**

Dokonując analizy rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały zmieniającej, organ nadzoru stwierdza, że **zmianie uległa również linia rozgraniczająca terenu 5W** w stosunku do uchwały zmienianej, co również skutkuje powstaniem rozbieżności pomiędzy częścią graficzną uchwały zmienianej a częścią graficzną uchwały zmieniającej. Należy przy tym zauważyć, iż na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały nr 147/XIII/2007 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 28 listopada 2007 r. teren oznaczony symbolem 5W usytuowany jest na części działek ewidencyjnych oznaczonych numerami 99 i 100 z obrębu Kąty, tymczasem na rysunku zmiany planu miejscowego znajduje się linia rozgraniczająca teren oznaczony symbolem 5W od strony północnej, przy jednoczesnym braku linii rozgraniczającej od strony południowej. Powyższym działaniem doprowadzono do sytuacji, w której ten sam teren oznaczony symbolem 5W znajdujący się jednocześnie w uchwale zmienianej i zmieniającej przedzielony został linią rozgraniczającą, przy jednoczesnym braku rozdzielenia tegoż terenu z terenem (KDG)10KDL, co prowadzi do kolejnej sprzeczności części graficznej uchwały zmienianej i zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, iż podejmując uchwałę zmieniającą dokonano likwidacji terenu oznaczonego symbolem 6w stanowiącego teren rowu, jak również dokonano faktycznej likwidacji nieprzekraczalnych linii zabudowy zlokalizowanych od rowów, które nie zostały wyznaczone za pomocą linii rozgraniczających. Jednocześnie w ramach uchwały zmieniającej w odniesieniu do ww. rowów sformułowano, w ramach § 7 ust. 2 pkt 4 lit. i ustalenia, w brzmieniu: „*na terenach oznaczonych symbolami: 26MN/U, 27MN/U i 28MN/U ustala się minimalną odległość budynków od górnej krawędzi rowów melioracyjnych - 4,0 m a ogrodzeń zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa wodnego*”, co przy równoczesnej likwidacji nieprzekraczalnych linii zabudowy skutkuje powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej planu. Co więcej owa sprzeczność spotęgowana jest faktem, iż pomimo cytowanych powyżej ustaleń na rysunku zmiany planu miejscowego nieprzekraczalna linia zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 26MN/U i 27MN/U została dociągnięta do terenu oznaczonego symbolem 5W, co oznacza możliwość realizacji budynków bezpośrednio przy samym rowie.

Równocześnie, ustalenia § 7 ust. 2 pkt 4 lit. i uchwały, są wyraźnie sprzeczne z ustaleniami części graficznej w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych na rysunku planu w granicach ww. terenów, które wprost umożliwiają zabudowę kubaturową na tych rowach.

Ponadto, skoro Rada Miejska Góry Kalwarii w uchwale intencyjnej wskazała, iż zmiana dotyczyć będzie kształtowania zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu dla terenu oznaczonego symbolem 7U, dla którego *de facto* zmieniono przeznaczenie na 27MN/U, to należy stwierdzić, że **w uchwale zmieniającej nie wyłączono ze stosowania ustaleń w zakresie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych (§ 6 uchwały zmienianej) oraz definicji wysokości zabudowy, zawartej w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej.**

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

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

oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębna od planu miejscowego uchwałą.

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

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania zmiany planu został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej Góry Kalwarii Nr XLIII/425/2017 z **26 kwietnia 2017 r.**, zmienioną uchwałą Nr LVIII/638/2018 z **26 lutego 2018 r.** **Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska Góry Kalwarii nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii i powinna w uchwale zmieniającej wykluczyć ze stosowania ustalenia w zakresie zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych.**

Ponadto Rada Miejska Góry Kalwarii pozostawiła bez zmian ustalenia w zakresie określenia wysokości dla zabudowy w ramach § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 2) maksymalnej wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć ustaloną w planie nieprzekraczalną liczbę kondygnacji naziemnych budynku oraz nieprzekraczalny pionowy wymiar budynku w metrach mierzony od gruntu rodzimego do najwyższego punktu przekrycia budynku;”.

Tym samym w ww. ustaleniach wprowadzono *de facto* modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, bowiem **określono w nich sposób pomiaru wysokości budynków, podczas gdy zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy.** Co więcej sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 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), zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji naziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu

stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) w zaskarżonej uchwale błędnie zdefiniowano pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy, gdyż przyjęta definicja w istocie jest definicją "wysokości budynku". Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynek". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądu formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicję wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...) Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatem prowadzi do wniosku, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Treść § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 8 lipca 2009 r. wskazującym na to, że "wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się..." istotnie wskazuje, co akcentowane jest w skardze kasacyjnej, że zamiarem ustawodawcy było stosowanie zawartej w nim definicji do sytuacji związanych z oceną spełnienia przez budynek wymagań zawartych

w tym rozporządzeniu. Trudno jednak zrozumieć, co skarżący ma na uwadze stawiając stanowczą tezę, że stosowanie tej definicji jest ograniczone wyłącznie do tego rodzaju sytuacji. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza, m.in., zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane. Uwzględniając te powiązania podzielić należy pogląd wyrażony w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, iż ustanowienie w planie miejscowym innych zasad pomiaru budynku niż przyjęte w przepisie prawa powszechnie obowiązującego, jakim jest § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, może powodować wątpliwości interpretacyjne wśród adresatów norm i organów stosujących prawo budowlane (wyrok NSA z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13).”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane wyżej uregulowania uchwały dotyczące sposobu pomiaru wysokości budynków w uchwale zmienianej, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w kontekście ustaleń uchwały zmieniającej, tym samym **Rada Miejska Góry Kalwarii nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii** i powinna w uchwale zmieniającej wykluczyć ze stosowania **definicji wysokości zabudowy, zawartej w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały zmienianej.**

Zważyć przy tym należy, że 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 sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.).

Dodatkowo zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została co prawda w trybie ustawy o p.z.p., jednakże w brzmieniu obowiązującym w 2007 r. Ówczesna wersja ustawy o p.z.p. zawierała inne wymogi co do zawartości merytorycznej planu miejscowego, niż wynikające z obecnie obowiązujących przepisów. Niemniej jednak, skoro wolą ustawodawcy było zachowanie mocy obowiązującej dotychczas obowiązujących planów miejscowych, to oznacza to, że plan taki, pomimo tego, że nie odpowiada obecnie obowiązującym wymogom prawa, zachowuje swoją moc obowiązującą. Istotne jest przy tym, że ustawodawca, mimo zmiany wymogów zarówno formalnych, jak i merytorycznych, nie nałożył na gminy obowiązku dostosowania dotychczasowych aktów planistycznych do obecnego stanu prawnego. **Utrzymanie w mocy takich aktów planistycznych ma jednak również swoje negatywne konsekwencje, które wynikają z koegzystencji nowych, w dużej mierze odmiennych od dotychczasowych, unormowań ustawowych i aktów planowania przestrzennego realizujących dyspozycje poprzednich regulacji. W szczególności sytuacja ta odnosi się do dokonywanych kolejnych zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** Organ uchwałodawczy przystępując do sporządzenia zmiany takiego planu w odniesieniu do niewielkiego obszaru gminy, czy też jak w tym przypadku w odniesieniu do wybranego zagadnienia, **musi bowiem uwzględnić koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań.** Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi

uwzględniać wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.

Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy, zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również winna być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

Powyższe oznacza, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przede wszystkim przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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;”, jak również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Tymczasem zgodnie z § 11 ust. 3 pkt 1 lit. b uchwały zmienianej, w brzmieniu: „3. Standardy zabudowy: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu tj.: (...) b) **5 m od dróg lokalnych (KDL) i dojazdowych (KDD) (...)**”, **tymczasem z rysunku uchwały zmieniającej wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy od drogi 9KDL wynosi 10,0 m**, co prowadzi do niespójności pomiędzy częścią tekstową uchwały zmienianej a częścią graficzną uchwały zmieniającej. W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia dotyczące zmiany „części tekstowej i graficznej planu w odniesieniu do ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu, w tym wskaźników, określonych dla terenu oznaczonego symbolem 7U”, miało być przedmiotem zmiany planu miejscowego, zgodnie z uchwałą przystąpieniową.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, doszło do powstania zarówno wewnętrznej sprzeczności części tekstowej, jak również sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu cytowanego powyżej § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. **Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.**

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową

oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążącą pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części

tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu

publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipotezą, dyspozycją, sankcją. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej, zaś naruszenie tej zasady stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy także zauważyć, iż stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki

zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, dla których stosownie do wymogów § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie m. in. wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem zgodnie z uchwałą zmienianą oraz zmieniającą, dla terenu 27MN/U nie ustalono wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, co stanowi o naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o p.z.p., podczas gdy zgodnie z uchwałą przystąpieniową zmiana dotyczyć będzie również zmiany wskaźników dla terenu oznaczonego symbolem 7U, dla którego *de facto* zmieniono przeznaczenie na 27MN/U, co powinno skutkować ustaleniem wskaźników, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy zatem zauważyć, iż Rada Miejska Góry Kalwarii, pomimo obowiązku wynikającego z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z zakresem określonym w uchwale inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, nie znowelizowała ustalenia zawartego w § 12 ust. 2 uchwały zmienianej pozostawiając jej dotychczasowe brzmienie, **co oznacza, że wbrew ww. przepisowi, nie określono wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, iż konkretyzację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydane zostało w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: *„Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.”.*

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa, a także stosowania określonych standardów.

Przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”.**

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, **stosuje się przepisy dotychczasowe** (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwił podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem regulacja § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miejską Góry Kalwarii w dniu **26 kwietnia 2017 r.** uchwały intencyjnej, zmienionej w dniu **26 lutego 2018 r.**, rozpoczynającej proces dokonywania zmiany planu miejscowego wskazuje, że **ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące po jej nowelizacji.** Tym samym w treści zmiany planu obligatoryjnie powinien znaleźć się m.in. wskaźniki minimalnej intensywności zabudowy **jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

W kontekście pozostałych ustaleń planistycznych w zakresie tzw. *warunków urbanistycznych*, po raz kolejny podkreślić należy, iż uwzględniając fakt, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. obowiązującej do dnia

21 października 2010 r., zaś proces dokonywanej zmiany zainicjowany został w dniu 26 kwietnia 2017 r., **to obowiązkiem Rady Miejskiej Góry Kalwarii było jego uchwalenie z uwzględnieniem obecnie obowiązujących przepisów.** Skoro zatem uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to 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 w zakresie niezgodnym z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Góra Kalwaria naruszył dyspozycję zawartą w § 2 uchwały intencyjnej, określonej przez Radę Miejską Góry Kalwarii, co stanowi o naruszeniu właściwości organów, które zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że przy nowelizacji uchwały, naruszono również ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria przyjętego uchwałą Nr LVIII/635/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 27 czerwca 2014 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m. in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 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 nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza

orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, 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 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Zważywszy na fakt, iż zgodnie z uchwałą intencyjną dokonano zmiany *ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz sposobu zagospodarowania terenu, w tym wskaźników, określonych dla terenu oznaczonego symbolem 7U*, dla którego *de facto* zmieniono przeznaczenie na 27MN/U, należało poddać ocenie prawnej również zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.

Z analizy rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, wynika, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej i graficznej odnoszące się do części terenu oznaczonego w zmianie planu symbolem 27MN/U, w granicach obszaru funkcjonalnego oznaczonego jako M/U2, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ww. część terenu oznaczonego w zmianie planu miejscowego symbolem 27MN/U, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny dla perspektywicznego rozwoju funkcji mieszkaniowej i usług**, określone symbolem M/U2, dla których określono następujące wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* załącznik nr 1 do uchwały nr LVVIII/635/2014 z 27.06.2014 r., str. 15):

- minimalny procent terenów biologicznie czynnych – 70%, tymczasem z ustaleń § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały zmienianej wynika, że minimalna powierzchnia terenu biologicznie czynnego określona została na poziomie 50%;
- maksymalna intensywność zabudowy – 0,6, tymczasem z ustaleń § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały zmienianej wynika, że maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy określony został na poziomie 1.

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z ustaleniami Studium, w brzmieniu: „(...) W części rysunkowej Studium wskazano i oznaczono główne kategorie terenów, różnicując je ze względu na funkcję, zasady zagospodarowania oraz możliwości przekształceń.

*Granice uwidocznione na rysunku, jak i **wskaźniki podane w części tekstowej, należy traktować jako wytyczne**, a ostateczny przebieg granic terenów i wielkości wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (...)*". W związku z jednoznacznym określeniem, że wskaźniki ustalone w Studium należy traktować jako wytyczne przy sporządzaniu planów miejscowych, należy stwierdzić, iż Rada Miejska Góry Kalwarii powinna przy nowelizacji uchwały, dostosować wskaźniki do obowiązującego Studium, tym bardziej, iż w związku z zakresem zmian określonym w uchwale przystąpieniowej stanowić one mają przedmiot zmiany.

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, a także naruszenie właściwości organów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

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 nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał,** przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

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

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania studium, organ nadzoru uznał brak wskazania **art. 27** ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej uchwały, który ma zastosowanie w przypadku przedmiotowej zmiany planu. Biorąc pod uwagę fakt, iż procedura planistyczna, zmierzająca do uchwalenia przedmiotowej uchwały, jak i przedmiotowa uchwała zmieniająca odnoszą się zarówno w tytule, jak i w treści uchwały do zmiany planu, należy uznać powyższe za nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/208/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Kąty - część północna”, 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

Konstanty Radziwiłł