



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.273.2015.JF

Warszawa, 8 grudnia 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 164/XIII/2015 Rady Gminy Lesznów z dnia 10 listopada 2015 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Magdalenka, zatwierdzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznów z dnia 28 kwietnia 2011 r.”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 10 listopada 2015 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 164/XIII/2015 „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Magdalenka, zatwierdzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznowola z dnia 28 kwietnia 2011 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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. 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., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

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.

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. Tym samym rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian, co do obszaru objętego zmianą, jednakże musi się to odbywać w drodze podjęcia stosownej zmiany w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian 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 12 listopada 2014 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 631/XLVII/2014 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Magdalenka, zatwierdzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola z dnia 28 kwietnia 2011 r.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 oraz art. 15 ust. 2 i 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 ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym zakres dokonywanych zmian określono w sposób jednoznaczny w § 2 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Przedmiotem planu jest zmiana rysunku planu polegająca na zmniejszeniu szerokości linii zabudowy od terenów leśnych oznaczonych w planie symbolem Ls.”

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego wskazano zatem, które ustalenia szczegółowe zostały objęte zmianą planu. W przedmiotowym przypadku zakres dokonywanej zmiany ograniczono do rysunku planu miejscowego w odniesieniu do zmniejszenia szerokości linii zabudowy od terenów leśnych.

Tymczasem przedmiotowa zmiana planu miejscowego z jednej strony polega na zmniejszeniu szerokości linii zabudowy również od innych terenów, o czym mowa szerzej w dalszej części uzasadnienia, z drugiej strony rysunek planu obejmuje cały obszar opracowania planu wskazany na załączniku nr 1A do uchwały Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola, co powoduje, że uchwała zmieniająca obejmuje obszar o większym zasięgu, niż wynika to z uchwały inicjującej procedurę sporządzenia tej zmiany planu.

Jednocześnie biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Tymczasem redakcja § 1 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Zgodnie z załącznikiem graficznym nr 1 niniejszej uchwały zmienia się na załączniku Nr 1A stanowiącym rysunek planu do uchwały Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Magdalenka (Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego z dnia 7 czerwca 2011 r. Nr 96, poz. 3053) odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów Ls - tereny leśne.”, nie spełnia wymogów, o których mowa w art. 27 w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także wymogów określonych w § 2 pkt 3 i § 7 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Organ nadzoru wskazuje, że z przywołanych powyżej przepisów wynika, iż projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Powyższe wynika również z dyspozycji § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przepisie tym wskazano, że projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać m.in. określenie integralnych części uchwały. Niewątpliwie w przepisie tym chodzi o wskazanie załączników do uchwały, składającej się nie tylko z treści, stanowiącej część tekstową planu, ale także z rysunku planu jako części graficznej uchwały oraz z dokonywanych przez radę gminy rozstrzygnięć w sprawach, o których mowa w art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu następuje w takim trybie w jakim są one uchwalane. Oznacza to, że co do zasady, uchwała w sprawie planu miejscowego, bądź to jego zmiany, winna składać się z części tekstowej oraz graficznej, stanowiącej jeden z załączników do uchwały. Zdaniem organu nadzoru w szczególnej sytuacji, gdy dokonywana jest zmiana części tekstowej uchwały, która nie wywołuje zmian w części graficznej, uchwała w sprawie zmiany planu miejscowego może nie zawierać rysunku.

Przechodząc na grunt rozpoznawanej sprawy stwierdzić należy, iż inicjując proces sporządzania planu miejscowego jednoznacznie wskazano, iż zmiany dotyczyć będą tylko rysunku planu miejscowego w zakresie linii zabudowy od terenów lasów. Powyższe oznacza, iż załącznikiem graficznym do uchwały zmieniającej winien być rysunek planu, zawierający:

- wyznaczone granice obszaru dokonywanej zmiany planu, w związku z zakresem dokonywanych zmian zakreślonych w uchwale inicjującej;
- ustalenia planistyczne, które w przedmiotowym przypadku dotyczą tylko i wyłącznie usytuowania nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Tymczasem załącznik numer 1 do przedmiotowej uchwały stanowi w istocie załącznik nr 1A do uchwały zmienianej zawierający nowe usytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy. Rysunek planu stanowi więc jednocześnie załącznik nr 1A do uchwały Nr 45/V/2011 z dnia 28 kwietnia 2011 r., jak i załącznik nr 1 do uchwały Nr 164/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r.

Powyższe oznacza, iż załącznik nr 1 do uchwały zmieniającej:

- nie zawiera wyznaczonych granic obszaru dokonywanej zmiany planu, co stanowi o naruszeniu art. 27 w związku z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- zastępuje w całości załącznik nr 1A do uchwały zmienianej, co stanowi o wykroczeniu poza zakres określony w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego; powyższe stanowi o naruszeniu art. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wprowadzenie nowego załącznika graficznego nie spełnia również kryterium komunikatywności, bowiem z ustaleń § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej nie wynika, który z załączników graficznych należy traktować jako aktualny rysunek planu, gdyż zgodnie z § 2 uchwały zmienianej „*Integralną częścią planu jest rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, na którym wskazano granice obowiązywania planu, stanowiącym załącznik nr 1A i 1B do uchwały.*”.

Ponadto w załączniku nr 3 do uchwały zmieniającej, stanowiącym rozstrzygnięcie Rady Gminy Lesznówola o sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich finansowania, rozstrzygnięto kwestie dotyczące budowy dróg, kanalizacji deszczowej oraz sieci elektroenergetycznych i gazowych, a także budowy, rozbudowy i przebudowy sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej,

podczas gdy powyższa kwestia, zgodnie z uchwałą intencyjną, nie powinna podlegać jakimkolwiek zmianom.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje planistyczne, w tym także w załączniku do podejmowanej uchwały, muszą odnosić się, w tym przypadku, do zawężonego przedmiotowo obszaru objętego zmianą planu miejscowego i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza zakres dokonywanych zmian, określonych w uchwale przystąpieniowej szczególnie, że w dokumentacji prac planistycznych znajduje się oświadczenie Zastępcy Wójta Gminy Lesznówola z dnia 27 listopada 2015 r., w brzmieniu: „(...) zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu Magdalenka zatwierdzonego uchwałą Rady Gminy Lesznówola Nr 164/XIII/2015 z dnia 10 listopada 2015 r. nie wywołuje skutków finansowych dla przedmiotowego terenu.”.

Jeżeli zatem w zakresie obszaru objętego zmianą planu miejscowego nie wskazano np. dróg, czy też sieci infrastruktury technicznej, to formułowanie rozstrzygnięć co do sposobu ich realizacji oraz zasad finansowania również wykracza poza zakres regulacji wynikający z art. 15, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., Sygn. akt II SA/Bk 394/08: „Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).”.

Mając powyższe na uwadze wskazać również należy, że z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwał:

- Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Magdalenka;
- Nr 631/XLVII/2014 Rady Gminy Lesznówola z dnia 12 listopada 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Magdalenka, zatwierdzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola z dnia 28 kwietnia 2011 r. wraz z uzasadnieniem;
- Nr 164/XIII/2015 Rady Gminy Lesznówola z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Magdalenka, zatwierdzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznówola z dnia 28 kwietnia 2011 r. wraz z załącznikiem graficznym nr 1 oraz dokumentacją prac planistycznych,

wynika, iż przedmiotowa zmiana mająca **polegać na zmniejszeniu do 12,5 m odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od terenów leśnych (LS)**, *de facto* wykracza poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną.

Analiza rysunku planu do uchwały zmienianej wskazuje, że jedynie teren oznaczony symbolem 26 MNe przylega bezpośrednio do terenu lasu (jednostka terenowa 58 LS). Bezpośrednio przylega także część terenu 28 MNe (względem terenu 60 LS). W pozostałych przypadkach tj. w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 15 MNe, 16 MNe, 17 MNe, 18 MNe, 19 MNe, 20 MNe, 21 MNe oraz 29 MNe tereny te nie graniczą bezpośrednio z terenami lasów, tylko z terenami dróg publicznych. Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w wymiarowaniu, które określa usytuowanie linii zabudowy od linii rozgraniczających różnych terenów, w tym także dróg publicznych.

Należy także zauważyć, iż nowe usytuowanie linii zabudowy z wyjątkiem terenu 26 MNe oraz częściowo terenu 28 MNe, również zostało zwymiarowane, od linii rozgraniczających dróg

publicznych, nie zaś od terenów lasów. Ponadto nowe usytuowanie linii zabudowy nie polegało na zmniejszeniu linii zabudowy od terenów leśnych 12,5 m, lecz np. linia zabudowy w ramach terenów: 15 MNe, 16 MNe, 17 MNe, 18 MNe, 19 MNe, 20 MNe, 21 MNe oraz 29 MNe, określona została na co najmniej 17 m od linii rozgraniczających tereny LS.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, zarówno części tekstowej, jak i części graficznej planu, przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Rady Gminy Lesznowola z dnia 12 listopada 2014 r.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem ustalenia § 2 uchwały, w brzmieniu: „*Pozostałe ustalenia uchwały Rady Gminy Lesznowola Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznowola z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Magdalenka pozostają bez zmian.*” prowadzą do powtórzenia lub modyfikacji przepisu art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż „*Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.*”.

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 Gminy Lesznowola, 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 orzecnictwie 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 dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie 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”.

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

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, iż zgodnie z uzasadnieniem do uchwały Nr 164/XIII/2015 Rady Gminy Lesznowola z dnia 10 listopada 2015 r. oraz oświadczeniem Zastępcy Wójta Gminy Lesznowola z dnia 27 listopada 2015 r. „(...) na terenie objętym opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Magdalenka, w wyznaczonym terminie nie zostały złożone żadne uwagi wymagające rozstrzygnięcia organu sporządzającego projekt planu.”, a zatem ustalenia § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały, dotyczące rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag złożonych do projektu planu, w formie załącznika nr 2 do uchwały, są bezprzedmiotowe.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Tymczasem zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia „Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, ogólna zasada dotycząca redagowania przepisów zmieniających. Zgodnie z tą zasadą zmiany przeprowadza się w sposób redakcyjny, a więc poprzez:

- uchylenie niektórych przepisów aktu nowelizowanego lub
- zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu, lub
- dodanie do niego nowych przepisów.

Powyższe zasady znajdują również swoje potwierdzenie w § 85 ust. 1 i § 86 ww. załącznika do rozporządzenia. Biorąc powyższe pod uwagę ustalenia § 2 uchwały naruszają zasady legislacji określone w ww. przepisach.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, **każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 164/XIII/2015 Rady Gminy Lesznowola z dnia 10 listopada 2015 r. „w sprawie uchwalenia

zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Magdalenka, zatwierzonego uchwałą Nr 45/V/2011 Rady Gminy Lesznów z dnia 28 kwietnia 2011 r.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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:
Jacek Kozłowski