



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.139.2018.RM

Warszawa, 18 września 2018 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 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXVIII/723/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi *Lubna*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 pkt 1, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 3 lit. a, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 3 lit. c, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 4 lit. b, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie uchwały zmienianej w ramach § 10 ust. 6 lit. c w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku (...)”;
- § 1 pkt 5, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie uchwały zmienianej w ramach § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku (...)”;
- § 1 pkt 6 lit. b;
- § 1 pkt 9 lit. b tiret trzecie, w zakresie w jakim nadaje nowe brzmienie uchwały zmienianej w ramach § 33 ust. 1 pkt 3 lit. g w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 29 sierpnia 2018 r., podjęła uchwałę Nr LXVIII/723/2018 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi *Lubna*”. 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 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach

upoważnień ustawowych 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. 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.

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. Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

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 wzmocnia 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 29 marca 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XLII/412/2017 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Łubna. Zgodnie z § 1 ust. 1 i 2 ww. uchwały **przystąpiono do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Łubna uchwalonego uchwałą Nr 446/XLVI/2002 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 23 maja 2002 r.** (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 228 poz. 5772 z 27 sierpnia 2002 r.), zaś sama zmiana dotyczyć miała jedynie tekstu i rysunku planu w zakresie obsługi komunikacyjnej terenu oznaczonego w zmienianym planie symbolem UPST,MN. Z kolei 26 kwietnia 2017 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła kolejną uchwałę Nr XLIII/430/2017, na mocy której dokonała modyfikacji przedmiotu dokonywanej zmiany planu, rozszerzając zakres ustaleń zmiany planu o dopuszczalną wysokość obiektów.

Podstawą prawną podjętych uchwał intencyjnych był m.in. art. 27 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwał wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 23 maja 2002 r., przy czym zakres dokonywanych zmian, Rada Miejska Góry Kalwarii określiła w sposób jednoznaczny w § 1 ust. 2 uchwały przystąpieniowej w brzmieniu: „Zmiana dotyczyć będzie tekstu i rysunku planu w zakresie obsługi komunikacyjnej tego terenu oraz dopuszczalnej wysokości obiektów”.

Tymczasem, z ustaleń zawartych w § 1 uchwały zmieniającej (Nr LXVIII/723/2018) wynika, że w uchwale Nr 446/XLVI/2002 Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z dnia 23 maja 2002 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Łubna (uchwała zmieniana) wprowadzono zmiany w:

- § 4 w ust. 1 uchwały zmienianej, gdzie po pkt 1 dodano pkt 1a w brzmieniu: „1a) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;” (vide § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej);
- § 6 w ust. 2 uchwały zmienianej, gdzie po pkt 2 dodano pkt 2a w brzmieniu: „2a) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;” (vide § 1 pkt 3 lit. a uchwały zmieniającej);
- § 6 w ust. 2 uchwały zmienianej, gdzie po pkt 8 dodano pkt 9 w brzmieniu: „9) zwymiarowane odległości mierzone w metrach.” (vide § 1 pkt 3 lit. c uchwały zmieniającej),

które odnoszą się do całego obszaru pierwotnego planu, którego granice wyznacza uchwała zmieniana, podczas gdy zgodnie z podjętymi uchwałami intencyjnymi o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego zakres dokonywanej zmiany został ograniczony jedynie do obszaru UPST,MN (w wyniku dokonanej zmiany w odniesieniu do obszarów oznaczonych symbolami 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL).

Z kolei z dyspozycji § 1 pkt 6 lit. b uchwały zmieniającej wynika, iż w § 12 uchwały zmienianej, po ust. 13 dodano ust. 14 w brzmieniu: „14. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1UPST, MN i 2UPST, MN ustala się zakaz lokalizacji zakładów stwarzających zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, a w szczególności zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii przemysłowych.”, podczas gdy zgodnie z uchwałami o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego zakres dokonywanej zmiany ograniczony został jedynie do kwestii związanej z obsługą komunikacją terenu oraz dopuszczalną wysokością obiektów.

Powyższe stanowi o wykroczeniu poza zakres ustaleń oraz poza obszar określony w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności:

- § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 3 lit. a uchwały zmieniającej, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 3 lit. c uchwały zmieniającej, w odniesieniu do terenów innych niż: 1UPST,MN, 2UPST,MN i 1KDL;
- § 1 pkt 6 lit. b uchwały zmieniającej.

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

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

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w części dotyczącej ww. wadami prawnymi.

Organ nadzoru wskazuje także, iż zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15 ustawy o p.z.p., natomiast rozporządzenie w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, 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.

Tymczasem na mocy:

- § 1 pkt 4 lit. b uchwały zmieniającej, dodano nowe ustalenia w § 10 ust. 6 lit. c uchwały zmienianej w brzmieniu: „6. Plan ustala nieprzekraczalną wysokość zabudowy: (...) c) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1UPST,MN i 2UPST,MN – 3 kondygnacje i 12 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku.”;

- § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej, dodano nowe ustalenia w § 11 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały zmienianej w brzmieniu: „1. W zakresie ochrony krajobrazu kulturowego, architektury i urbanistyki plan ustala: (...) 2) Ograniczenie wysokości zabudowy do: (...) c) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1UPST,MN i 2UPST,MN – 3 kondygnacji i 12 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku.”;
- § 1 pkt 9 lit. b tiret trzecie, dodano nowe ustalenia § 33 ust. 1 pkt 3 lit. g uchwały zmienianej w brzmieniu: „W odniesieniu do terenów działalności gospodarczej (usługi, produkcja, składowanie, drobna wytwórczość, urządzenia techniczne z dopuszczeniem mieszkalnictwa), oznaczonych symbolem UPST,MN na rysunku planu, ustala się: (...) 3) Sposób i zasady zagospodarowania: (...) g) dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1UPST,MN i 2UPST,MN – 3 kondygnacje i 12 m od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku.”,

a więc zawarto ustalenia dotyczące sposobu pomiaru wysokości budynku. Tymczasem przedmiotowa kwestia została już uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym 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 najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

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**.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy (analogicznie jego zmiana) 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**.

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono 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, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy. Do parametrów tych należą w szczególności określenie maksymalnej **wysokości zabudowy** oraz gabarytów obiektów.

Pojęcie *wysokości zabudowy* zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) **w skład zabudowy mogą bowiem wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury**. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 21 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 marca 2001 r., sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2011 r., sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 5 października 2011 r., sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 533/15.

Reasumując, z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, nie wynika możliwość definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynku, lecz obowiązek określenia maksymalnej wysokości obiektów budowlanych dopuszczonych na mocy ustaleń planu miejscowego (także jego zmiany), składających się na zabudowę.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Dodatkowo definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęcia, którego definicja zawarta jest już w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (np. ustawie czy rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

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

Kwestionowany powyżej zapis uchwały, w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Zawierając go w przepisach planu miejscowego, naruszono w sposób istotny zasady jego sporządzania, rozumiane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych 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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, wszystkich wskazanych powyżej przesłanek, co uzasadnia stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części dotkniętej ww. wadami prawnymi.

Istotność naruszenia zasad sporządzania zmiany planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p. do zawierania stosownej regulacji, sformułowanie ustaleń pozostających w zgodzie z przepisami odrębnymi, jak również zgodnie z zakresem oraz obszarem wyznaczonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego (art. 14 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje przy tym, 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 nieściskość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVIII/723/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi *Łubna*”, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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.

WOJEWÓDZTWO MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

