



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 25 czerwca 2021 r.

Poz. 5672

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.131.2021.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 czerwca 2021 r.

dotyczy uchwały Nr LII/442/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 26 maja 2021 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra Kalwaria*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 24 czerwca 2021 r.

WNP-I.4131.131.2021.MW1

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

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378, z 2021 r. poz. 1038)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/442/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 26 maja 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra Kalwaria”, w zakresie ustaleń:

- § 1 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) 2MN, 4U, (...)”;
- § 1 pkt 8 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i 2MN (...)”;
- § 1 pkt 10 uchwały, w odniesieniu do ustalonego wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania ustaleń zawartych w § 1 ust. 8 uchwały zmienianej;
- § 2 pkt 1 lit. a uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i 2 (...)”;
- załącznika nr 2.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 maja 2021 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LII/442/2021 „w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra Kalwaria”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

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

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu

do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część obowiązujących ustaleń planistycznych, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocniają 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.

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

W tym miejscu zauważyć należy, iż uchwała zmieniana sporządzona została w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415, z późn. zm.). Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, 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, **musi bowiem uwzględnić koegzystencję „starych” i „nowych” unormowań. Powyższe oznacza, iż akt nowelizujący musi uwzględnić wszelkie ustalenia zawarte w akcie nowelizowanym, według obecnego stanu prawnego, bowiem łącznie tworzą one treść normatywną.**

Na sesji w dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXII/209/2019 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Góry Kalwaria”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 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 1999 r. Nr 5, poz. 40.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia ww. planu miejscowego została zmieniona uchwałą Nr XXX/261/2020 z 29 kwietnia 2020 r. oraz XLIV/369/2020 z 16 grudnia 2020 r. Zgodnie z nowym brzmieniem § 2 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, „Zmiana dotyczyć będzie części tekstowej i graficznej planu w zakresie przeznaczenia terenów, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami w następujących obszarach: - obszar „A” – tereny: 1U/MN, 3U, 7KS, - obszar „B” – tereny: 2MN, 4U, 2KS, a w obszarze „C” – dla terenu MN – odnośnie przebiegu linii zabudowy. (...)”. W związku z takim brzmieniem uchwały intencyjnej i wskazaniem granic obszaru objętego zmianą planu, należy zauważyć, iż Rada Miejska Góry Kalwarii powinna sporządzić zmianę planu miejscowego dla terenów: 1U/MN, 3U, 7KS, 2MN, 4U, 2KS i MN zgodnie z wymogami przepisów obowiązujących w dacie podjęcia uchwały zmieniającej.

Zgodnie z treścią ustaleń zawartych w § 1 pkt 10 uchwały zmieniającej, Rada Miejska Góry Kalwarii m.in. ustaliła w sposób prawidłowy **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**

w odniesieniu do działki budowlanej, bowiem z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki lub terenu.**

Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, iż plan miejscowy (opcjonalnie jego zmiana) sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) dotyczące ww. wskaźnika powierzchni zabudowy, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

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 z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2010 r. Nr 130, poz. 871), 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.*”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

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* umożliwiał 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.

Tymczasem, mimo określenia w sposób prawidłowy, w **§ 1 pkt 10** uchwały zmieniającej, **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do działki budowlanej**, Rada Miejska Góry Kalwarii jednocześnie nie wyłączyła ze stosowania, w kontekście powyższego wskaźnika, definicji pojęcia w odniesieniu do sformułowania „działki”, o której mowa w ustaleniach § 1 ust. 8 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „*Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 8) Powierzchni biologicznie czynnej - należy przez to rozumieć powierzchnię działki nie utwardzoną, z wytworzoną warstwą glebową, pokrytą trwałą roślinnością lub użytkowaną rolniczo, a także nawierzchnię trawiastą urządzeń sportowych – boisk, kortów itp.*”. Z kolei zgodnie z **§ 1 ust. 5 uchwały zmienianej** przez działkę należy rozumieć *nieruchomość lub taką jej część, która w wyniku ustaleń planu została przeznaczona pod zabudowę*.

Tym samym, w wyniku podjęcia uchwały nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, doszło do powstania wewnętrznej sprzeczności części tekstowej planu, bowiem za niedopuszczalne uznać należy stosowanie definicji ww. pojęcia, o którym mowa w § 1 ust. 8 uchwały zmienianej, w kontekście ustaleń normatywnych wynikających z nowego ustalenia, o którym mowa w § 1 pkt 10 uchwały zmieniającej, na mocy której wprowadzono nową redakcję § 36a pkt 2 lit. b.

Biorąc zatem pod uwagę powyższy brak korelacji pomiędzy dotychczasowym brzmieniem § 1 ust. 8 uchwały zmienianej, a ustaleniami wprowadzonymi na mocy § 1 pkt 10 uchwały zmieniającej, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń § 1 pkt 10 uchwały zmieniającej, w odniesieniu do wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania ustaleń zawartych w § 1 ust. 8 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania „działki”.

Organ nadzoru wskazuje, że zasada bezpośredniego działania prawa polega na tym, że od chwili wejścia w życie nowych przepisów należy je stosować do stosunków prawnych niezależnie od tego, czy dopiero powstają, czy też powstały wcześniej. Ustawodawca posługuje się tą zasadą w określonych warunkach i w celu osiągnięcia stanu pożądanego przez ustawodawcę, z reguły jeżeli przemawia za tym ważny interes publiczny.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Góra Kalwaria, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego została podjęta **18 grudnia 2019 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Miejska Góry Kalwarii nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), dopuszczającego określenie powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego 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. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad*

za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;

- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: „Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym

brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy. Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie *a contrario* wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym**

nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylecia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.

W tej sytuacji Rada Miejska Góry Kalwarii, formułując ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN-a, 2MN-a i 3MN-a dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, winna odnosić je w sposób jednoznaczny do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki, o której mowa w ustaleniach zawartych w § 1 ust. 8 uchwały zmienianej. Również w przypadku pozostawienia ustalenia dla ww. terenów dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej, winna odnieść je do powierzchni działki budowlanej.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy

o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągiły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń części tekstowej, w odniesieniu do sformułowania wskazanego powyżej, z uwagi na konieczność doprowadzenia zapisów do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Dodatkowo, pomimo wskazania w uchwale intencyjnej, iż dla terenów oznaczonych symbolami 2MN i 4U zmiana dotyczyć będzie części tekstowej i graficznej planu w zakresie przeznaczenia terenów, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania, Rada Miejska Góry Kalwarii nie dostosowała do nowych wymogów prawnych wszystkich ww. wskaźników. Organ nadzoru wskazuje m.in., że w ustaleniach § 28 ust. 1 pkt 6 i § 33 ust. 1 pkt 6 uchwały zmienianej, minimalną powierzchnię biologicznie czynną odniesiono do powierzchni działki, nie zaś do działki budowlanej. Również w tym przypadku oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności części ustaleń, z uwagi na konieczność spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*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;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu 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”.

Organ nadzoru wskazuje, iż podejmując uchwałę zmieniającą, Rada Miejska Góry Kalwarii, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zatem dokonać regulacji, która powinna mieć charakter regulacji zupełnej, spełniającej wszystkie wymogi **obecnych przepisów ustawy o p.z.p. oraz ww. rozporządzenia wykonawczego**. Jeżeli zatem planowano dokonać zmiany parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, to powinno się uwzględnić wszystkie wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Chociażby **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jakim jest maksymalna i minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, winny być określone w części tekstowej**.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że **zarówno w uchwale zmienianej, jak i uchwale zmieniającej brak jest ustalonej maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz brak jest ustalonej minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym w zakresie miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w zakresie terenów oznaczonych w uchwale zmienianej symbolami 2MN i 4U**.

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.

Tymczasem zgodnie z uchwałą zmienianą oraz zmieniającą, dla terenów 2MN i 4U, nie ustalono wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, co stanowi o istotnym 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 miała zmiany wskaźników dla ww. terenów, co powinno skutkować ustaleniem wskaźników, zgodnie z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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.

Podjęcie przez Radę Miejską Góry Kalwarii w dniu **18 grudnia 2019 r.** uchwały intencyjnej, rozpoczynającej proces dokonywania zmiany planu miejscowego wskazuje, że **ustalenie wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dniu podjęcia uchwały intencyjnej.** Tym samym w treści zmiany planu obligatoryjnie powinien znaleźć się m.in. wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 920/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Jak zatem wynika z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pzp ustalenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Jest to stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni działki budowlanej. Pojęcie kondygnacji zostało z kolei zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) i uszczegółowione w § 3 pkt 17 i 18 tego rozporządzenia. Akt ten rozróżnia kondygnację nadziemną oraz kondygnację podziemną. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastrukturę techniczną. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu.* Oznacza to, iż intensywność zabudowy opisuje zabudowę przestrzennie, biorąc pod uwagę zarówno powierzchnię zabudowy, jak i liczbę wszystkich kondygnacji oraz geometrię dachu.

10. Z kolei wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy o którym mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego obejmuje jedynie powierzchnię wyznaczoną przez linie wnikające z rzutu zewnętrznych krawędzi zabudowy (vide: wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12; wyrok NSA z 18 listopada 2015r., II OSK 635/14; wyrok NSA 17 listopada 2015r., II OSK 643/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2015r., II SA/Wr 257/15; wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2016r., I SA/Ol 1427/15; wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2015 r., IV SA/Wa 280/15; wyrok WSA w Krakowie 7 marca 2016 r. , II SA/Kr 116/16). W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wskazuje się jednoznacznie, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy i wskaźnik powierzchni zabudowy to dwa różne pojęcia służące innym celom (vide: wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 643/14).

11. Jak już wskazano, przepis art. 15 ust. 2 ustawy o pzp reguluje obligatoryjne elementy planu miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie planu miejscowego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Rada gminy pozostaje zatem związana zakresem powołanego przepisu (tu: pkt 6), który stanowi normę o charakterze *ius cogens*. Przepis ten w pkt 6 zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, określanych w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z nich stanowi naruszenie art. 28 ustawy o pzp bowiem istotnie wpływa na treść planu miejscowego gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym obszarze objętym planem lub powodować jego niewykonalność. Jeżeli więc w planie miejscowym przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to należy obowiązkowo określić parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu, a zatem użyć także takiego parametru kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jakim pozostaje wskaźnik intensywności zabudowy w przedstawionym powyżej rozumieniu i spełniający wskazane już funkcje. Organ stanowiący gminy nie może więc zaniechać wyznaczenia tego wskaźnika jeżeli przeznacza teren pod zabudowę.

12. W odniesieniu do kontrolowanej uchwały wskazać należy, iż przeznacza ona teren objęty planem na cele osiedla mieszkaniowego, a zatem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą i bliźniaczą (symbol MN), jednorodzinną szeregową (symbol MNs) i mieszkaniową wielorodzinną (symbol MW) oraz usługową (U), co oznacza, że wyznaczenie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy musiało - w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy - stanowić obligatoryjny element planu.

W takiej sytuacji, zważywszy na wykazaną odmiennosc omówionych wskaźników, powierzchni całkowitej zabudowy jak i powierzchni zabudowy - wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę - nie można uznać, iż nieustalenie wskaźnika intensywności zabudowy nie

stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego z uwagi na ustalenie innych obligatoryjnych wskaźników jak maksymalna powierzchnia zabudowy, zachowanie minimalnej powierzchni nieruchomości użytkowanej jako biologicznie czynna oraz maksymalna wysokość obiektów. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z orzeczeniami:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/11, z którego wynika, iż „(...) w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest jednolity pogląd, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu tak przed jak i po wejściu w życie wskazanej wyżej ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/16, z którego wynika, iż „(...) Uchwała narusza również ustalenia studium dotyczące określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Dotyczy to następujących terenów: (...) Wskazane powyżej niezgodności ustaleń uchwały z ustaleniami studium, w zakresie określenia przeznaczenia terenu oraz maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Rozdziale III, pkt 3.1 studium (str. 58 - 66). Różnice w powyższym zakresie, tj. pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej studium a ustaleniami części tekstowej i graficznej planu, stanowią o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia. O wadze tego naruszenia świadczy okoliczność, że z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia wynika, iż maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna intensywność zabudowy, a także minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowią obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego.(...)”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1356/15, z którego wynika, iż „(...) skarżący opierając się na treści zacytowanych już wyżej przepisów, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu) zakwestionował postanowienia § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC, § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCU i § 19 ust. 2 pkt 4 lit a planu – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCKS w zakresie nieustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, jako stanowiącego jeden z elementów ustaleń planu obejmujących zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Skarżący podkreślił, że w przypadku terenów, na których dopuszcza się zabudowę budynków, obiektów budowlanych, istnieje obowiązek określenia w planie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Z obowiązku tego organ uchwalający zaskarżony plan wywiązał się tylko częściowo, albowiem we wspomnianych paragrafach i ustępach oraz punktach planu oznaczonych lit. b określił maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy odpowiednio dla poszczególnych terenów (na poziomie 0,2, 0,8 i 0,05), natomiast odnośnie minimalnego podał, że "nie ustala się". Takie działanie świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. Według Sądu nie można odmówić trafności temu zarzutowi. Na terenie oznaczonym symbolem ZC ustalono jako formę zabudowy budynki wolnostojące lub zespoły budynków (§ 16 ust. 2 pkt 1 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCU dopuszczono lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych, w formie obiektów wolnostojących lub zespołu obiektów (§ 17 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCKS dopuszczono lokalizację budynków związanych z obsługą parkingu oraz lokalizację do 120 dni tymczasowych obiektów budowlanych handlu artykułami funeralnymi, w formie obiektów wolnostojących lub zespołów obiektów (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2 planu). Przytoczone ustalenia planu przeczą twierdzeniu organu uchwalającego plan, iż na tych terenach nie mogą być wznoszone żadne budynki, zwłaszcza że określono inne wymagane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskaźniki zabudowy i zagospodarowania, przykładowo: maksymalny stosunek zabudowy do powierzchni działki, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy (który tak jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (który także jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), czy maksymalną wysokość budynków i tymczasowych obiektów budowlanych (§ 16 ust. 2, § 18 ust. 3, § 19 ust. 2 planu). Powyższe

przemawia więc za zasadnością określenia w podważanych przez skarżącego uregulowaniach planu również minimalnej intensywności zabudowy, czego – wbrew twierdzeniu Rady - nie wyklucza specyfika przeznaczenia przedmiotowych terenów, zwłaszcza w sytuacji dopuszczenia na nich możliwości zabudowy i ustalenia innych wskaźników. Oznacza to, że i w tym aspekcie ustaleń planistycznych doszło do naruszenia zasad sporządzania planu.(...)”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2552/13, z którego wynika, iż „(...) Podzielić należy również stanowisko organu, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań zawartych w cytowanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., również ze względu na brak określenia w planie miejscowym obowiązkowego wskaźnika zagospodarowania terenu takiego jak - minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. Skoro ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników minimalnych i maksymalnych, to wprowadzenie do treści § 18 ust. 10 pkt 2 lit,b) , § 21 ust. 12 pkt 2 lit. b), i § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b) w zakresie dotyczącym ustalenia minimalnej powierzchni zabudowy na działce budowlanej zwrotu "nie ogranicza" nie stanowi, w ocenie Sądu, wypełnienia dyspozycji tego przepisu. Trzeba pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowana do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że uchwałodawca nie wskazał minimalnego wskaźnika zabudowy dla terenów o symbolach: A12 UO/US/U, D14 U/PR, D15 U/PR, D16 U/MN I D17 U/MN. Tymczasem wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ale były jasne i jednoznaczne. Aby cel taki osiągnąć, lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1515/13, z którego wynika, iż: „(...) Dla terenów objętych dyspozycją § 80, poza określeniem linii zabudowy oraz wielkością powierzchni biologicznie czynnej, a dla § 82, poza określeniem linii zabudowy i wysokości budynku socjalno – administracyjnego, nie wskazano wymaganych ustawą wskaźników, wobec tego konieczne było stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej zwanej "p.p.s.a."”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z którego wynika, iż „(...) Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjność zakresu planu musi być rozpatrywany każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże skoro Gmina B. na terenach zieleni parkowej (jednostka terenowa - ZP) realizację obiektów budowlanych (budynków 1 pkt 2 uchwały), w tym kubaturowych, przedmiotowa uchwała dla tych terenów powinna zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (możliwość realizacji ww. inwestycji również potwierdza § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały). Jedynym wskaźnikiem zagospodarowania terenu, ustalonym w planie dla terenu ZP, jest powierzchnia biologicznie czynna w stosunku do powierzchni terenu (§15 ust. 6 ustawy), przy czym stosownie do przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej winien odnosić się do powierzchni działki, nie zaś terenu. Brak jest natomiast określenia pozostałych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Dlatego też na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budynki gospodarcze związane z obsługą funkcji przeznaczenia podstawowego terenu (...)”.”.

Powyższe stanowisko jest również zgodne ze stanowiskiem doktryny, m.in. wyrażonym w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. /red. naukowa/ Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz, teza 15 do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. str. 225, wyd. Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r.,: „Komentowana ustawa w art. 15 ust. 2 pkt 6 przewiduje 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. **Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera – w odróżnieniu do poprzedniego brzmienia przepisu – zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ład przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalność (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).”.**

Również kwestia dotycząca konieczności ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego była już przedmiotem szerokiego stanowiska judykatury, w tym m.in. wyrażonego w wyrokach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 grudnia 2019 r, sygn. akt II SA/Wr 653/19 oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 9 września 2019 r, sygn. akt II SA/Wr 310/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona również ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 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). Choć 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.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 4U, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium**.

Zgodnie z częścią graficzną Studium sporządzoną w skali 1:10.000, stanowiącą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide*: załącznik nr 2 do uchwały Nr LVIII/635/2014 z 27 czerwca 2014 r.), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 4U, w Studium znajduje się w obszarze funkcjonalnym oznaczonym jako **tereny dla perspektywistycznego rozwoju funkcji mieszkaniowej z przeznaczeniem dla zabudowy mieszkaniowej ekstensywnej oraz dla zabudowy o charakterze rekreacyjnym i agroturystyki**, określonym symbolem Mn3. Dla tego obszaru funkcjonalnego w Studium, określono dodatkowo, iż: *„Wzdłuż dróg publicznych dopuszczone usługi podstawowe, związane z zabudową mieszkaniową, nie należące do usług mogących znacząco wpływać na środowisko”* (*vide*: str. 14 załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/635/2014 z 27 czerwca 2014 r., pn. *„Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria - Kierunki zagospodarowania przestrzennego”*).

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzenie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz Miasta i Gminy oraz Rada Miejska Góry Kalwarii. Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Tymczasem, dokonując nowelizacji uchwały zmienianej, Rada Miejska Góry Kalwarii dla terenu oznaczonego symbolem 4U nie dokonała zmian w zakresie ustalonego wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, która w uchwale zmienianej została ustalona na poziomie 50% (*vide*: § 33 ust. 1 pkt 6 uchwały zmienianej), co stoi w sprzeczności z ustaleniami Studium, bowiem ustalono w nim minimalny procent terenów biologicznie czynnych na poziomie 70%. (*vide*: str. 14 załącznika nr 1 do uchwały Nr LVIII/635/2014 z 27 czerwca 2014 r., pn. „*Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Góra Kalwaria - Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”).

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. zapisów naruszających ustalenia Studium **niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4U**, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Tym samym pozostawienie ww. wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, o którym mowa w § 33 ust. 1 pkt 6 uchwały zmienianej, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie, bądź też zawężeniem zakresu dokonywanej zmiany planu.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16.

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie sprzeczności pomiędzy uchwałą zmienianą i zmieniającą, w odniesieniu do ustalonych wskaźników zagospodarowania terenu do powierzchni działki budowlanej oraz zawartości ustaleń planu;
- art. 15 ust. 2 pkt 6, w zakresie braku ustalenia minimalnej liczby miejsc do parkowania;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie sprzeczności ze Studium.

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. Kmiecik: 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*

uchybie nie 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LII/442/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 26 maja 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego Gminy Góra Kalwaria”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/