



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 września 2021 r.

Poz. 8077

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.190.2021.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 16 września 2021 r.

dotyczy uchwały Nr LV/499/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 sierpnia 2021 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów - rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 16 września 2021 r.

WNP-I.4131.190.2021.JF

**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 2021 r. poz. 1372)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/499/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 sierpnia 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów - rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego”, w części dotyczącej ustaleń § 1 pkt 5, w zakresie nowego brzmienia § 7a ust. 2 pkt 4 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) budynku mieszkalnego lub (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 sierpnia 2021 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LV/499/2021 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów - rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego”.

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 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 stanowiąc 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.

Na sesji w dniu **27 listopada 2019** r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XXI/187/2019 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów - rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 12 listopada 2011 r. Nr 229, poz. 7231, przy czym zgodnie z § 2 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego: „Sporządzenie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów - rejon Chojnowskiego

Parku Krajobrazowego dotyczy wprowadzenia: definicji linii zabudowy od lasu w części tekstowej, jej przebiegów w części graficznej w obszarze całego zmienianego planu oraz w części tekstowej i graficznej: przeznaczenia i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 26R w zmienianym planie.”.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy lub jego zmianę, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym lub jego zmianą.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „*Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).*

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

pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

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

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

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

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p.,

która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmiany). W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 (opcjonalnie jego zmiany), nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

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

w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono naruszenie przepisów odrębnych, do których doszło w ustaleniach zawartych w § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej, w zakresie nowego brzmienia **§ 7a ust. 2 pkt 4** uchwały zmienianej, z którego wynika, iż: „*W uchwale Nr XVI/161/2011 z dnia 28 września 2011 r. Rady Miejskiej Góry Kalwarii w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierzchów – rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2011 r. poz. 7231), wprowadza się następujące zmiany: (...) 5) po § 7 dodaje się § 7a w brzmieniu: „7a. Dla terenu zabudowy mieszkaniowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **8MNe** ustala się: (...) 2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 4) dopuszcza się realizację usług wyłącznie jako wbudowanych w bryłę budynku mieszkalnego lub w bryłę budynku o przeznaczeniu usług turystyki; **powierzchnia wbudowanych usług nie może przekraczać 30% powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego** lub budynku o przeznaczeniu usług turystyki; (...)”*”.

Tym samym Rada Miejska Góry Kalwarii ustaliła, że na terenie oznaczonym symbolem **8MNe**, dla którego przeznaczenie podstawowe określono jako *zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna ekstensywna* (vide § 7a ust. 1 pkt 1 uchwały zmienianej), usługi mogą być lokalizowane wyłącznie w formie lokali wbudowanych, m.in. w budynki mieszkalne, stanowiąc nie więcej niż 30 % powierzchni użytkowej tych budynków, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), poprzez „*budynek mieszkalny jednorodzinny*” należy rozumieć: „*budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku*”.

Należy zatem wskazać, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, iż powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, nie zaś w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale.

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń w tym przypadku zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym lub jego zmianie, niż wynika to z przepisów odrębnych. Zdaniem organu nadzoru, powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi w tym przypadku o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym, w celu osiągnięcia pełnej spójności przedmiotowej zmiany planu miejscowego w zakresie możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 1 pkt 5 uchwały zmieniającej, w zakresie nowego brzmienia § 7a ust. 2 pkt 4 uchwały zmienianej, w odniesieniu do sformułowania: „(...) budynku mieszkalnego lub (...)”.

Powyższe kwestie były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim stanowiska wyrażone m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1286/16, w którym Sąd stwierdził, że: *„Rację ma Sąd pierwszej instancji, że ustalenia § 6 ust. 13 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. A zatem, przepisy ustawy - Prawo budowlane określają jednoznacznie, jaka część budynku służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych może być przeznaczona na lokal użytkowy. Sformułowanie ”o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku” użyte w art. 3 pkt 2a ustawy - Prawo budowlane odnosi się do dopuszczalności wydzielenia lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię takiego wyodrębnienia. Materia ta została zatem uregulowana w ustawie – Prawo budowlane”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 217/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, który wskazał, że **przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane w jednoznaczny sposób reguluje kwestie wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinny. Przepis ten stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.** Ustalenia uchwały naruszają zatem ww. przepis ustawy Prawo budowlane, bowiem, zarówno rodzaj powierzchni lokalu użytkowego, jak i wielkość jego powierzchni, określono błędnie, tj. niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, tj. jako powierzchnię użytkową w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz jako 45 % powierzchni użytkowej budynku. Zdaniem Sądu, art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne.*

Należy podkreślić, że ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Postanowienia planu nie mogą tworzyć norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych.

Wyjaśnienia skarżącego posługujące się sformułowaniami w brzmieniu: "jeżeli", "może okazać się", stanowią więc o konieczności interpretacji ustaleń planu, jak również wskazują wprost, że ustalenia planu miejscowego mogą, ale nie muszą realizować wymogi wynikające z przepisów odrębnych, a tym samym stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz wymienionych powyżej przepisów ustawy Prawo budowlane.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. w sprawie sygn. akt 1630/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Z ustaleń uchwały zawartych w § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 27 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 28 pkt 3 lit. b tiret pierwsze i § 29 pkt 3 lit. b tiret pierwsze wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN(U), 17 MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynków.*

Należy jednak zauważyć, że według definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy prawo budowlane przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Oznacza to, że gmina wprowadzając do uchwały ustalenie dotyczące dopuszczalności lokalizowania usług w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne jednorodzinne, miała obowiązek ustalić parametr dopuszczalnej powierzchni takiego lokalu zgodnie z legalną definicją zawartą w przytoczonym przepisie, a więc **określić dopuszczalną powierzchnię takiego lokalu w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku. Określenie tego parametru w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku stanowi więc poważne naruszenie zasad sporządzania planu, gdyż dopuszcza regulację niezgodną z przepisami odrębnymi, naruszając tym samym art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.**, co uzasadniało konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w tych przepisach tylko w zakresie sformułowania „stanowiące maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku”. Sąd nie podziela stanowiska Wojewody, iż określenie parametru stanowi niedozwoloną modyfikację obowiązującego przepisu prawa i tym samym wykroczenie poza kompetencje przyznane gminie, gdyż w tych ustaleniach uchwały nie zawarto definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a tylko **inaczej określono wprowadzany parametr powierzchni lokalu użytkowego**. Jednak oceny, iż do naruszenia obowiązujących przepisów prawa doszło nie zmienia argumentacja gminy, iż inne określenie tego parametru miało racjonalne uzasadnienie, bowiem odniesienie do powierzchni użytkowej budynku pozwala precyzyjnie taką powierzchnię określić.

Niewątpliwie 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.”

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 (opcjonalnie jego zmiany) należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. 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 uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia

wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

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

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, organ nadzoru uznał:

- brak uwzględnienia w treści § 5 ust. 1 uchwały zmienianej, nieprzekraczalnych linii zabudowy od lasu, zdefiniowanych w nowym brzmieniu **§ 3 pkt 9a** tej uchwały;
- błędnie określony w treści § 2 ust. 1 uchwały zmieniającej, załącznik nr 1 do niniejszej uchwały jako **rysunek planu**, zamiast rysunek zmiany planu.

Biorąc pod uwagę wszystkie opisane wyżej okoliczności, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LV/499/2021 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 25 sierpnia 2021 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Dobiesz i Sierchów - rejon Chojnowskiego Parku Krajobrazowego”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/