



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.39.2017.BŁ

AS

RM+PGN

URZĄD MIEJSKI w WYSZKOWIE
Wydział Promocji, Kultury i Sportu - KANCELARIA
W P R Y N E Ł O
411 - 03 - 03
ilość zat.....nr rej.....
Podpis.....

Warszawa, 28 lutego 2017 r.

4503/2017

**Rada Miejska w Wyszkanie
ul. Aleja Róż 2
07 - 200 Wyszaków**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXII/335/17 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 26 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – etap I.”, w zakresie ustaleń:

- § 12 pkt 1 uchwały;
- § 14 ust. 4 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu (...)”;
- § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu (...)”;
- § 16 ust. 4 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu (...)”;
- § 17 ust. 4 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające większą wysokość mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowaną istniejącą wysokość (...)”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu (...)”;
- § 18 ust. 4 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu (...)”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyszkowie na sesji w dniu 26 stycznia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXII/335/17 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – etap I.”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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.

Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. m.in.: 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** oraz **linie zabudowy i gabaryty obiektów**, w tym również w zakresie geometrii dachu (§ 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego <Dz. U. Nr 164, poz. 1587>).

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w ww. przepisie należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia te wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub **ustalenie ich w sposób niejednoznaczny**, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem uchwała zawiera następujące ustalenia:

- § 14 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenów 1-10.MN ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 3) nakaz stosowania dachów o kącie nachylenia połaci nie mniejszym niż 30 stopni i nie większym niż 45 stopni, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu;”;
- § 15 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 11.MN ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 3) nakaz stosowania dachów o kącie nachylenia połaci nie mniejszym niż 30 stopni i nie większym niż 45 stopni, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu;”;
- § 16 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.MNU ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 3) nakaz stosowania dachów o kącie nachylenia połaci nie mniejszym niż 30 stopni i nie większym niż 45 stopni, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu;”;
- § 17 ust. 4 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.UK/U ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) wysokość budynków: a) dla budynku kościoła – nie większa niż 25 m, b) dla pozostałych budynków, niewymienionych w lit. a – nie większa niż trzy kondygnacje nadziemne oraz nie większa niż 12 m, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające większą wysokość mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowaną istniejącą wysokość;”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.UK/U ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 2) nakaz stosowania dachów o kącie nachylenia połaci nie mniejszym niż 30 stopni i nie większym niż 45 stopni, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu;”;
- § 18 ust. 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.ZD ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) 3) nakaz stosowania dachów płaskich lub o kącie nachylenia połaci nie mniejszym niż 15 stopni i nie większym niż 45 stopni, przy czym budynki istniejące w dniu wejścia w życie ustaleń planu oraz budynki, dla których wydano decyzje o pozwoleniu na budowę przed dniem wejścia w życie ustaleń planu, posiadające dachy o innym kącie nachylenia połaci mogą – w ramach przebudowy i rozbudowy – mieć zachowany istniejący spadek dachu;”.

Powyższe ustalenia w odniesieniu do obligatoryjnych parametrów kształtowania zabudowy i wskaźnika zagospodarowania terenu, są niewystarczające i nie stanowią żadnej normy. Plan miejscowy zaś powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną. Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zatem być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo. Powyższe zaś zapisy, odnośnie

określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. w metrach. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury. Na szczególną uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, gdzie Sąd jednoznacznie wskazał, iż: „(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone. Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie, w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie "lub zgodnie ze stanem istniejącym", co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.”.

W kontekście cytowanych wyżej ustaleń uchwały dodać należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy oraz geometrię dachu dopuszczonych na danym terenie, w tym również uwzględniać maksymalną wysokość oraz geometrię dachu w sposób sparametryzowany dla zabudowy już istniejącej, tak jak wskazał na to Sąd w cytowanym wyżej wyroku. Zwrócić przy tym należy uwagę na pojęcia jakimi uchwałodawca posługuje się w kwestionowanych ustaleniach planu. Mianowicie „przebudowa” to „(...) wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;”, zaś poprzez „budowę” należy rozumieć „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;”. Powyższe wynika wprost z art. 3 pkt 6 i 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.). Zatem z cytowanych wyżej definicji wynika, iż o ile w przypadku przebudowy nie można zmienić wysokości zabudowy ani dokonać również zmian konstrukcyjnych, wobec czego geometria dachów już istniejących również nie ulegnie zmianie, o tyle w przypadku rozbudowy te parametry mogą ulec już zmianie. Tymczasem zgodnie z ustaleniem cytowanymi ustaleniami uchwały również w przypadku rozbudowy maksymalna wysokość zabudowy oraz kąt nachylenia dachu mogą być zachowane zgodnie ze stanem istniejącym.

Ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś ze „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”.

Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. Wskazać również należy, iż określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a więc nie tylko samych budynków.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Należy jednak podkreślić, iż budowa nowych, jak i rozbudowa istniejących już obiektów budowlanych, musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów.

W związku z powyższym wskazać należy, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie, m.in.: maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu. Określenie ww. parametrów i wskaźników w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Zatem ich brak **lub określenie ich w sposób niejednoznaczny** stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Organ nadzoru wskazuje również, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Wyszku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni

norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

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

Tymczasem Rada Miejska w Wyszkanie również w § 12 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie wymogów zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa ustala się: 1) obowiązek zgłoszenia właściwym organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu lotniczego obiektów o wysokości 50,0 m nad poziomem terenu i większej*”; sformułowała ustalenie wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Co więcej ustalenie to stanowi modyfikację normy zawartej w akcie wyższego rzędu, tj. § 2 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), w brzmieniu: „*2. Zgłoszeniu do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym, z zastrzeżeniem ust. 1, podlegają wszystkie stałe lub tymczasowe obiekty budowlane o wysokości 50 m i więcej*”.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania 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:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące 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 dnia 13 kwietnia 2006 r., 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.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/335/17 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 26 stycznia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – etap I.”, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera