



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 marca 2022 r.

WNP-I.4131.55.2022.MO

Rada Miejska Węgrowa

Rynek Mariacki 16

07 – 100 Węgrów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559 i 583)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/297/2022 Rady Miejskiej Węgrowa z 24 lutego 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Węgrowa – terenu dworca autobusowego przewozów pasażerskich i działek przyległych w części tekstowej”*.

Uzasadnienie

Na sesji 24 lutego 2022 r. Rada Miejska Węgrowa podjęła uchwałę Nr XLVI/297/2022 *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Węgrowa – terenu dworca autobusowego przewozów pasażerskich i działek przyległych w części tekstowej”*.

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 2022 r. poz. 503), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa

miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia 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 wzmacniają 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.

W dniu 26 listopada 2020 r. Rada Miejska Węgrowa podjęła uchwałę Nr XXVII/187/2020 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Węgrowa – terenu dworca autobusowego przewozów pasażerskich i działek przyległych w części tekstowej”.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej tejże uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr XVIII/105/2012 z 26 kwietnia 2012 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 18 lipca 2012 r. poz. 5402, którego procedura sporządzania została zainicjowana uchwałą Nr XLIX/305/2010 z 12 kwietnia 2010 r.

Zgodnie z ustaleniami uchwały przystąpieniowej Nr XXVII/187/2020, zawartymi w § 1 ust. 2, w brzmieniu: „2. Zmiana będzie dotyczyła zapisów tekstu planu w zakresie funkcji i parametrów zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 3.U/KS.”.

Organ nadzoru stwierdza, że w związku z wprowadzonymi zmianami dotyczącymi zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu określonymi dla terenu oznaczonego symbolem 3.U/KS, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, nowelizującej dotychczasowy akt prawa miejscowego, doszło do naruszenia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w jego brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie, poprzez:

- brak faktycznego ustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy;
- brak wykluczenia sformułowanego w § 2 pkt 7 uchwały zmienianej, pojęcia *maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy*.

Organ nadzoru wskazuje, że przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego niezbędne jest uaktualnienie wszelkich niezbędnych treści związanych z dokonywaną zmianą, przy czym powyższe dotyczy zarówno jego części tekstowej, jak i graficznej. Prawidłowe, z punktu widzenia

obecnego porządku prawnego, zmiany uzależnione są *de facto* od zawartości merytorycznej planu miejscowego będącego przedmiotem zmiany oraz od zakresu i charakteru wprowadzonych zmian, **które muszą odpowiadać wymogom obecnego brzmienia ustawy o p.z.p.** Istotne jest przy tym, jakie zmiany zaszły również na terenie objętym samą zmianą, i to zarówno w przestrzeni, ale również w samym prawodawstwie. Niezbędne jest zatem **dokonanie aktualizacji wszystkich nieaktualnych treści, wpływających na treść dokonywanej zmiany, przy uwzględnieniu obowiązku spełnienia obecnych wymogów ustawowych.**

Organ nadzoru wskazuje, iż zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 21 października 2010 r., której art. 15 ust. 2 pkt 6 stanowił, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „(...) 6) *parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”.

Natomiast podjęcie **26 listopada 2020 r.** przez Radę Miejską Węgrowa uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego zobowiązuje do sporządzenia zmiany tego planu **zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. po jego nowelizacji.**

Należy bowiem wskazać, 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. 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* umożliwił 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, Rada Miejska Węgrowa nie zastosowała się do cytowanego powyżej 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.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Miasta Węgrowa, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do 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 niniejszej zmiany planu miejscowego została podjęta 26 listopada 2020 r., to w tej sytuacji tym bardziej Rada Miejska Węgrowa nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia niniejszej procedury planistycznej oraz zakres zmian określony w uchwale intencyjnej, a także ustalenia dotyczące wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu zawarte w zmienianym planie dla terenu 3.U/KS, stwierdzić należy, że uchwała nowelizująca plan miejscowy powinna uwzględniać brzmienie znowelizowanego przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. nie może pozostawiać do stosowania w uchwale zmieniającej, zdefiniowanego w § 2 pkt 7 uchwały zmienianej, sposobu liczenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, który może mieć zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do pierwotnego brzmienia uchwały zmienianej.

Tymczasem, z uchwały zmieniającej wynika, że zakres dokonanych zmian nie obejmuje pojęcia *maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy* sformułowanego na potrzeby uchwały zmienianej, bowiem nie wykluczono jego stosowania w odniesieniu do uchwały zmieniającej, w związku ze sposobem jego liczenia określonym w znowelizowanym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tym bardziej, że modyfikuje ono jego zakres pojęciowy określony w ww. przepisie.

Modyfikacja zakresu tego pojęcia wynika z ustaleń zawartych w § 2 pkt 7 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „*Ileokroć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 7) maksymalnym wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć maksymalną wartość liczbową, wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej w obrysie zewnętrznym wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki;”.*

W związku z tym, że zgodnie z § 1 ust. 2 uchwały intencyjnej, zakres zmian powinien obejmować m.in. parametry zabudowy dla terenu 3.U/KS, to zmiana ta winna uwzględniać sposób liczenia wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy wynikający ze znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W uchwale zmieniającej nie wprowadzono zmian w powyższym zakresie, pozostawiając tym samym możliwość stosowania sformułowanego w uchwale zmienianej pojęcia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w którym powierzchnia całkowita zabudowy została ograniczona wyłącznie do jej **kondygnacji nadziemnych budynków**. Oznacza to, że sposób liczenia tego wskaźnika ustalony w uchwale zmienianej nadal ma obowiązywać w uchwale zmieniającej, a tym samym uchwała ta nie spełnia, w tym zakresie, wymogu obowiązującego ww. przepisu ustawy o p.z.p.

Tymczasem przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem **powierzchni całkowitej zabudowy**, a nie tylko powierzchni całkowitej tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy, stanowi stosunek powierzchni całkowitej **wszystkich kondygnacji** budynku, tj. nadziemnych i podziemnych, do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne*”. Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dzielą kondygnację na podziemną, o której mowa w § 3 pkt 17 [*kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację*] oraz nadziemną, o której mowa w § 3 pkt 18 [*każda niebędąca kondygnacją podziemną*].

Skoro zdefiniowany w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźnik intensywności zabudowy odnosi się do powierzchni całkowitej zabudowy, to powierzchnia ta winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne kondygnacje budynku, o których mowa w ww. przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Podstawą do dokonania obliczeń jest Polska Norma_PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Tym samym ustalone w § 2 pkt 7 uchwały zmienianej, pojęcie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, które nakazuje jego liczenie wyłącznie w odniesieniu do kondygnacji nadziemnych budynku, pozostaje w sprzeczności z obowiązującym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i jako takie nie znajduje zastosowania do niniejszej uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania zmiany planu, bowiem przy podejmowaniu niniejszej uchwały, nie wykluczono jego stosowania w odniesieniu do uchwały zmienianej. Tym samym w niniejszej uchwale nie dokonano, we wskazanym powyżej zakresie, aktualizacji treści uchwały zmienianej.

Powyższa kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury. W kontekście poczynionych ustaleń na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził: „*Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi o **wskaźniku powierzchni całkowitej zabudowy** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definiowanie pojęć, które zostały zdefiniowane w akcie wyższej rangi nie jest dopuszczalne, a ma to znaczenie gdy regulacje pozostają w przedmiotowym związku w sprawach pozwoleń na budowę.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, w którym Sąd stwierdził, że „*W ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż **intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnienie całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.** Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 r.M.I. poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia (w podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13).*”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 897/15, w którym stwierdzono: „Należy zgodzić się z organem nadzoru, iż art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako – wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. **Całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne części kondygnacji budynku.** W § 3 pkt 16 rozporządzenia jako kondygnacje budynku traktujemy zarówno podziemną, jak i nadziemną część budynku. Modyfikacja wprowadzona w § 2 pkt 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z § 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i jako taka stanowi istotne naruszenie prawa.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 457/16, w którym stwierdzono „Tymczasem Rada Miejska w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy jako wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej, na której zlokalizowana jest zabudowa. Już wstępna analiza regulacji zawartej w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały pozwala zauważyć, że definicja pojęcia powierzchni zabudowy jakim posłużyła się Rada Gminy jest pojęciem węższym, aniżeli pojęcie intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., bowiem Rada Gminy zawężyła omawiany wskaźnik jedynie do budynków, wyłączając spod ustaleń planu w tym zakresie innego rodzaju zabudowę. Jednakże ustawodawca obligatoryjnym elementem miejscowego planu miejscowego uczynił wskaźnik intensywności zabudowy rozumiany jako powierzchni całkowitej zabudowy, do powierzchni działki budowlanej, a nie powierzchni zabudowy budynkami. Uchybienie to jest o tyle istotne, że Rada Gminy w kolejnych przepisach zaskarżonej uchwały zamiast maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dokonała ustaleń wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 229/13, w którym Sąd stwierdził: „**Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.** Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu

Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). (...) **Niezależnie od przedstawionego wyводу należało podnieść, że Rada Miejska Trzebnicy nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej.** Podkreślić wyraźnie należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno jest szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, a zatem i trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „Pojęcie wartości netto i brutto jest pojęciem stosowanym w planowaniu przestrzennym i urbanistyce w odniesieniu do powierzchni terenu (netto lub brutto) stanowiącej element brany pod uwagę przy wyliczeniu wskaźnika intensywności zabudowy. Wskaźnik intensywności zabudowy netto jak słusznie wskazuje w odpowiedzi na skargę organ nadzoru, to stosunek powierzchni wszelkiej zabudowy do powierzchni na jakiej się ona znajduje (działki, terenu). Wskaźnik intensywności zabudowy brutto, to stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni terenu brutto (a więc uwzględniającej

teren przeznaczony np. na komunikację, usługi). Im większa jest powierzchnia terenu brana pod uwagę przy ustalaniu wskaźnika intensywności, tym niższa jest określana wartość.”.

Tożsamy stanowisko prezentuje także doktryna: red. naukowa Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*, 2. Wydanie, Warszawa 2016, Wolters Kluwer, str. 226 teza 25. do art. 15.: *„Należy bowiem zaznaczyć, iż tworzenie prawa miejscowego powinno odbywać się w ramach obowiązującego porządku prawnego, a zapisy w nim zamieszczone nie mogą regulować materii już unormowanej w aktach wyższego rzędu, tj. ustawach i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wykonawczych, oraz nie mogą pozostawać z tymi aktami w sprzeczności, a także nie mogą ich modyfikować. Przy czym powyższe wywody dotyczą również innych pojęć, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., np. „powierzchni biologicznie czynnej”, „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” bądź „intensywności zabudowy” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2013 r., II SA/Wr 378/13, CBOSA).”.*

Biorąc pod uwagę brak definicji pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy należy kierować się wskazaniami doktryny i przywołanymi powyżej stanowiskami judykatury, a także przenieść powyższe znaczenie pojęcia na grunt specjalistycznej wiedzy z danego zakresu (*vide* kwestia powiązania przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane < Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm. > z przepisami z zakresu planowania przestrzennego).

W uchwale zmieniającej nie wykluczono stosowania pojęcia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy sformułowanego w § 2 pkt 7 z uchwały zmienianej i **mającego zastosowanie wyłącznie do tej uchwały.**

Pozostawienie sposobu liczenia tego wskaźnika, jedynie w odniesieniu do powierzchni całkowitej kondygnacji **nadziemnych** budynku, pozostaje w sprzeczności z wymogami, mającego zastosowanie w przedmiotowej uchwale, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który nakazuje **liczenie powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do wszystkich kondygnacji budynku, tj. zarówno nadziemnych, jak i podziemnych.**

Brak wyłączenia ze stosowania pojęcia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w uchwale nowelizującej akt prawa miejscowego sporządzonego na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. przed ich zmianą z dniem 21 października 2010 r., a w szczególności w związku ze zmianą art. 15 ust. 2 pkt 6 tej ustawy, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu

miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały zmieniającej.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w uchwale zmieniającej nie ustalono w jednoznaczny sposób wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, którego określenie na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy do obowiązujących elementów planu miejscowego.

Wskazać należy, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro zmiana planu przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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 takich jak **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** wyrażona w stosunku do powierzchni działki budowlanej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie 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.**

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania zmiany planu miejscowego (26 listopada 2020 r.) oraz przewidzianą ustaleniami zmiany planu realizację na terenie 3.U/KS nowego obiektu hali dworca autobusowego w postaci budynku, jak i formie kontenerowej (§ 1 pkt 1 uchwały zmieniającej) należy stwierdzić, że uchwała ta powinna zawierać określenie wartości **minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy**, które należą do **obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenie maksymalnej intensywności zabudowy ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie minimalnej intensywności zabudowy ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest 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).

Z ustaleń § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej wynika, że teren 3.U/KS przeznaczony został pod realizację nowego objektu hali dworcowej zarówno w formie budynku, jak również w formie kontenerowej.

Tymczasem w § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej ustalono, że: „4) w Rozdziale 2 „Przepisy szczegółowe dla terenów” w § 25 ust. 2 dodaje się pkt 17 w brzmieniu: „17) ustala się wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy 0,00”.

Z powyższych ustaleń uchwały zmieniającej wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem 3.U/KS przeznaczonego pod zabudowę kubaturową, **nie określono wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, gdyż jego ustalenie na poziomie „0,00” oznacza de facto brak zabudowy kubaturowej.**

Powyższe oznacza wzajemną sprzeczność ustaleń § 1 pkt 1 i § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej, bowiem z jednej strony zmiana planu ustala realizację zabudowy kubaturowej na tym terenie, a z drugiej strony ją wyklucza poprzez określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie „0,00”. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia uchwały zmieniającej należy stwierdzić, że nie wynika z niej w jednoznaczny sposób możliwość realizacji ww. obiektów budowlanych na terenie 3.U/KS.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro na terenie 3.U/KS zmiana planu przewiduje realizację zabudowy kubaturowej, to powinien on zawierać ustalenia wymagane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym dotyczące minimalnej intensywności zabudowy. **Ustalając minimalny wskaźnik intensywności zabudowy na poziomie „0,00” faktycznie nie dokonano w sposób normatywny określenia takiego wskaźnika.** Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego winien być jednoznaczny i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości co do poczynionych w nim ustaleń.

Plan miejscowy, a także 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 dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać w sposób normatywny ustalone również w odniesieniu do terenu przeznaczzonego pod usługi i dworzec autobusowy przewozów pasażerskich, oznaczonego symbolem 3.U/KS.

Tym samym ustalenia § 1 pkt 4 uchwały zmieniającej, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, w zakresie określenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, wynikających z obowiązującego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi kolejną przesłankę do stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały.

Powyższa kwestia znalazła odzwierciedlenie m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2874/18, w którym Sąd orzekł, że: *„Ponadto w przedmiotowej uchwale w sposób nieuprawniony wprowadzono ustalenie, iż "na jednym" ogrodzie działkowym można zrealizować nie więcej niż jedną altanę działkową, przy czym, jak słusznie wskazuje skarżący, już samo użycie zwrotu "ogrodu działkowego" nie spełnia wymogów wynikających z przepisów odrębnych, bowiem ustawodawca w art. 2 pkt 5 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, odnosi pojęcie rodzinnego ogrodu działkowego do wydzielonego obszaru lub obszarów przeznaczonych na cele rodzinnych ogrodów działkowych, składających się z działek i terenu ogólnego, służących do wspólnego korzystania przez działkowców, wyposażonego w infrastrukturę ogrodową. Z ww. definicji, jak i z pozostałych przepisów ustawy wynika, iż altany działkowe realizowane są w ramach działek, o których mowa w art. 2 pkt 2 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Tymczasem ograniczenie zawarte w § 57 ust. 2 pkt 1 ww uchwały oznacza możliwość powstania nie więcej niż jednej altany działkowej w ramach ogrodu działkowego. A niezależnie, w ustaleniach w jej § 57 ust. 1 pkt 5 **ustalono minimalny wskaźnik intensywności zabudowy wynoszący "0", co tym samym wskazuje na brak w ogóle zabudowy kubaturowej.**”.*

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 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.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego 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 nieścistość 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).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/297/2022 Rady Miejskiej Węgrowa z 24 lutego 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Węgrowa – terenu dworca autobusowego przewozów pasażerskich i działek przyległych w części tekstowej”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie 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/