



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 października 2022 r.

WNP-I.4131.274.2022.JF

Rada Miejska w Łomiankach

ul. Warszawska 115

05 – 092 Łomianki

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXIV/497/2022 Rady Miejskiej w Łomiankach z 29 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Rajska oraz części osiedli Dąbrowa Zachodnia i Dąbrowa Leśna – etap III”, w części ustaleń zawartych w:

- § 24 pkt 4 lit. d, w zakresie sformułowania: „(...) o których mowa w lit. a (...)”;
- § 25 pkt 4 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) o których mowa w lit. b (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2022 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr LXIV/497/2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Rajska oraz części osiedli Dąbrowa Zachodnia i Dąbrowa Leśna – etap III”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 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.

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.

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.

Na wstępie uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, uwzględniające wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Mając na uwadze fakt, iż tereny oznaczone w przedmiotowym planie miejscowym symbolami MN przylegają do granicy (konturu) lasów (ZL), to w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego istotne znaczenie będą miały m.in. przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”.

W związku z powyższym, w sposób prawidłowy określono na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1, *strefę 12 m od granicy lasu jako obszary wymagające szczególnych warunków zagospodarowania terenu*, a także w treści:

- § 20 pkt 5 lit. d, dla terenu oznaczonego symbolem **MN1** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 5) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- § 21 pkt 4 lit. b, dla terenu oznaczonego symbolem **MN2** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 4) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu, gdzie z przepisów odrębnych wynikają

ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;

- § 22 pkt 5 lit. a, dla terenu oznaczonego symbolem **MN3** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 5) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) a) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- § 23 pkt 5 lit. a, dla terenu oznaczonego symbolem **MN4** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 5) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) a) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- **§ 24 pkt 4 lit. c**, dla terenu oznaczonego symbolem **MN5** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 4) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) c) położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- **§ 25 pkt 4 lit. a**, dla terenu oznaczonego symbolem **MN6** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 4) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) a) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- § 26 pkt 4 lit. b, dla terenu oznaczonego symbolem **MN7** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 4) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;
- § 27 pkt 4 lit. b, dla terenu oznaczonego symbolem **MN8** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 4) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych

wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”;

- § 28 pkt 5 lit. b, dla terenu oznaczonego symbolem **MN9** zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) 5) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) fragment terenu położony jest w granicach strefy 12 m od granicy lasu lub gruntów leśnych, gdzie z przepisów odrębnych wynikają ograniczenia dla usytuowania budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe związane z odległością od granicy lasu,”.

Ponadto należy dodać, że zgodnie z treścią przepisu art. 9 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), istnieje możliwość uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, o których mowa w art. 7 tej ustawy.

W związku z powyższym, w części tekstowej planu miejscowego w sposób prawidłowy określono ustalenia, o których mowa w:

- § 23 pkt 5 lit. b, w brzmieniu: „(...) b) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępstwa od ograniczeń o których mowa w lit. a, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej: – drogi oznaczonej symbolem KDD1 nie może być mniejsza niż 4m, – drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 6 m,”;
- § 26 pkt 4 lit. c, w brzmieniu: „(...) c) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępstwa od ograniczeń o których mowa w lit. b, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 5 m,”;
- § 27 pkt 4 lit. c, w brzmieniu: „(...) c) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępstwa od ograniczeń o których mowa w lit. b, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 6 m,”;
- § 28 pkt 5 lit. c uchwały, w brzmieniu: „(...) c) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępstwa od ograniczeń o których mowa w lit. b, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 6 m, a od drogi oznaczonej symbolem KDZ nie może być mniejsza niż 8 m,”.

Jednocześnie jednak, jak wynika z treści ustaleń zawartych w:

- **§ 24 pkt 4 lit. d** uchwały, w brzmieniu: „d) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępstwa od ograniczeń o których mowa w **lit. a**, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 6 m,”,

- błędnie odesłano do jednostki redakcyjnej zawartej w tym samym § 24 pkt 4 lit. a** uchwały, w następującym brzmieniu: „*a) fragment terenu położony w granicach Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu – strefa zwykła, gdzie obowiązują ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych,*”, **zamiast do ustaleń zawartych w treści przywołanego powyżej § 24 pkt 4 lit. c** uchwały, odnoszącego się do strefy 12 m od granicy lasu;
- **§ 25 pkt 4 lit. b** uchwały, w brzmieniu: „*b) w przypadku uzyskania przewidzianego w przepisach odrębnych odstępowania od ograniczeń o których mowa w lit. b, odległość sytuowania budynków od linii rozgraniczającej drogi oznaczonej symbolem KDD3 nie może być mniejsza niż 6 m,*”, **co oznacza błędne odesłanie do jednostki redakcyjnej zawartej w tym samym § 25 pkt 4 lit. b** uchwały, **zamiast do ustaleń zawartych w treści przywołanego powyżej § 25 pkt 4 lit. a** uchwały, odnoszącego się do strefy 12 m od granicy lasu.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego. W tym przypadku brak wewnętrznej spójności tekstu planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności ustaleń tego planu.**

Należy bowiem podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmują się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też zamieszczanie w treści planu błędnych odesłań jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem 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. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;
- § 7 w związku z § 143, zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania błędnych odesłań wewnętrznych w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, które wpływają na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność. Powyższe jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania części tekstowej planu, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym znalazła swoje odzwierciedlenie

w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: „(...) W uzasadnieniu skargi trafnie wytknięto błądność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasieński, *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wystawiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślimy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 września 2022 r., sygn. akt VII SA/Wa 1164/22, w którym stwierdzono, że: „(...) W niniejszej sprawie Wojewoda zarzucił Radzie Gminy istotne naruszenie prawa poprzez przekroczenie delegacji ustawowej do wydania przedmiotowej uchwały, a określonej w art. 37a u.p.z.p. W konsekwencji zarzucił organowi naruszenie art. 37a ust. 1-2 oraz art. 2 pkt 16a, pkt 16b, pkt 16c i pkt 16d u.p.z.p w zw. z art. 2, art. 7, art. 87 oraz art. 94 Konstytucji RP w odniesieniu do ustaleń zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 8 lit. c oraz § 21 pkt 4 lit. c w zakresie sztydów oraz art. 2, art. 7, art. 87 oraz art. 94 Konstytucji RP oraz § 4 ust. 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i § 11 w zw. z § 143 i § 142 ust. 2 załącznika do Zasad techniki prawodawczej, a także art. 91 ust. 1 zd. 1 u.s.g., w odniesieniu do ustaleń zawartych w: § 8 ust. 2 pkt 1 i pkt 2, zawierającym błędne odniesienia wewnętrzne, które wpływają na komunikatywność, a tym samym wykonalność uchwały. (...) Zdaniem Sądu, zasadny jest z kolei zarzut naruszenia art. 7 i art. 94 Konstytucji RP oraz § 4 ust. 3, § 6, § 7, § 8 ust. 1 i § 11 w zw. z § 143 i § 142 ust. 2 załącznika do "Zasad techniki prawodawczej" w odniesieniu do ustaleń zawartych w § 6 ust. 3 pkt 4 w zakresie sformułowania "(...), z zastrzeżeniem § 3 pkt 5 lit. b i § 3 pkt 6 lit a". Co istotne, powyższy zarzut, jako zasadny uznany został również przez Radę Gminy w odpowiedzi na skargę. Zauważyć trzeba, że powszechnie uznawane zasady postępowania legislacyjnego zawarte zostały w załączniku rozporządzeniu w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" określającym sposób tworzenia i redagowania aktów normatywnych.

Zgodne z § 143 załącznika do Zasad techniki prawodawczej, do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba, że odrębne przepisy stanowią inaczej. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (§ 124 załącznika do Zasad techniki prawodawczej). Ponadto zgodnie z regułami określonymi w załączniku do Zasad techniki prawodawczej wyrażonych: § 4 ust. 3 w zw. z § 143 - w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne; § 6 w zw. z § 143 - przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy; § 7 w zw. z § 143 - zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych; § 8 ust. 1 w zw. z § 143 - w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu; § 11 w zw. z § 143 - w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm. Chociaż przepisy załącznika do Zasad techniki prawodawczej nie mogą stanowić samodzielnej podstawy do oceny legalności zaskarżonej uchwały, to jednak wskazane w nim zasady w rzeczywistości uszczegółwiają konstytucyjne wymogi w zakresie poprawnej legislacji, określone w art. 7 i art. 94 Konstytucji RP. Zasady te stanowią element demokratycznego państwa prawnego i są związane z zasadą pewności i bezpieczeństwa prawnego oraz zasadą zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tylko w sytuacji powiązania naruszenia zasad techniki prawodawczej z naruszeniem zasady konstytucyjnej można mówić o wystąpieniu istotnego naruszenia prawa uzasadniającego stwierdzenie nieważności aktu prawnego, co ma miejsce chociażby wówczas, kiedy w wyniku naruszenia zasad techniki prawodawczej dochodzi do sytuacji, kiedy prawodawca lokalny w wydanym akcie reguluje materię uregulowaną już aktami wyższego rzędu (tj. ustawami), ewentualnie wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego do wydania aktu prawa miejscowego (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 października 2018 r. sygn. akt II OSK 2498/16; <https://cbois.nsa.gov.pl>). Sytuacja tak będzie występować także wówczas, gdy Rada Gminy, jak

*miało to miejsce w niniejszej sprawie, zastosuje odwołania wewnętrzne do przepisów, których w uchwale jest brak lub regulują inną materię. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2009 r. sygn. akt KP 3/09 (OTK-A 2009/9/138) zwrócono uwagę na zasadę konstruowania przepisów z zachowaniem odpowiedniej określoności regulacji prawnych, która ma charakter zasady prawa. Wprawdzie w wyroku tym mowa o tworzeniu przepisów ustaw i rozporządzeń, jednakże opisana reguła ma charakter uniwersalny, a wynikające z niej wnioski mogą stanowić podstawę ocen w zakresie formy tworzenia prawa miejscowego. Na ustawodawcy ciąży zatem obowiązek tworzenia przepisów prawa możliwie najbardziej określonych w danym wypadku, zarówno pod względem ich treści, jak i formy. Na oba wymiary określoności prawa składają się kryteria, które były wielokrotnie wskazywane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie: precyzyjność regulacji prawnej, jasność przepisu oraz jego legislacyjna poprawność. Kryteria te składają się na tzw. test określoności prawa, który każdorazowo powinien być odnoszony do badanej regulacji. Precyzyjność przepisu przejawia się w konkretności regulacji praw i obowiązków, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie. Jest to możliwe pod warunkiem skonstruowania przez prawodawcę precyzyjnych norm prawnych. Z kolei jasność przepisu gwarantować ma jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisu na gruncie języka powszechnego. **Niejasność przepisu w praktyce oznacza niepewność sytuacji prawnej adresata normy i pozostawienie jej ukształtowania organom stosującym prawo. Przenosząc powyższe uwagi na grunt niniejszej sprawy zauważyć przyjdzie, że zaskarżona uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na zastosowanie błędnych odesłań wewnętrznych, które wpływają na jej treść, a w konsekwencji na jej komunikatywności i wykonalność.** Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w Rozdziale II uchwały, regulującym zasady i warunki sytuowania sztyldów, ich gabarytów oraz liczby sztyldów. (...)"*

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 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 wyniku 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 planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak zamieszczenia, w załączniku nr 2 do uchwały, informacji dotyczącej faktycznego sposobu rozstrzygnięcia, przez Radę Miejską w Łomiankach, uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego w dniach od 13 czerwca 2022 r. do 4 lipca 2022 r., których głosowanie potwierdza jednak przekazany przez Burmistrza Łomianek, przy piśmie z 17 października 2022 r. znak: WGG.6721.28.3.2022, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 13 października 2022 r., znak: WNP-I.4130.682.2022.JF, *Protokół nr LXIV/2022 Sesji Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 29 września 2022 r.*, znak: BRM.0002.14.2022.

Powyższe należy zatem kwalifikować, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, albowiem podczas sesji finalnie doszło jednak do rozpatrzenia uwag, zaś fakt ten nie został jedynie odnotowany w załączniku nr 2 do uchwały.

W kontekście powyższego naruszenia, organ nadzoru zobowiązuje Radę Miejską w Łomiankach do jednoznacznego określenia rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag, w dedykowanych załącznikach, do kolejno podejmowanych uchwał w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXIV/497/2022 Rady Miejskiej w Łomiankach z 29 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru osiedla Dąbrowa Rajska oraz części osiedli Dąbrowa Zachodnia i Dąbrowa Leśna – etap III”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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, 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/