



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 11 maja 2017 r.

Poz. 4530

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.106.2017.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 28 kwietnia 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki z dnia 28 marca 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.106.2017.RM

Warszawa, 28 kwietnia 2017 r.

Rada Miasta Pionki
ul. Aleja Jana Pawła II 15
26 - 670 Pionki

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki z dnia 28 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Pionki na sesji w dniu 28 marca 2017 r. podjęła uchwałę Nr XLI/271/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.”.

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 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. 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.

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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.); walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), czy prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Podstawową przyczyną stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości było przedłożenie Wojewodzie do publikacji i opublikowanie uchwały o treści innej (poprzez inne oznaczenie jednostek redakcyjnych) aniżeli uchwała przyjęta przez Radę Miasta Pionki. W ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkującego koniecznością stwierdzenia jej nieważności.

W przedmiotowej sprawie istotne są następujące okoliczności:

- w dniu 28 marca 2017 r. Rada Miasta Pionki podejmuje uchwałę „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.”;
- pismem z dnia 3 kwietnia 2017 r. znak: GM.6721.1.5.2017, data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 4 kwietnia 2017 r., Burmistrz Miasta Pionki przekazał uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych organowi nadzoru w celu oceny jej zgodności z przepisami prawa;
- pismem z dnia 5 kwietnia 2017 r. znak: GM.6721.1.7.2017, data wpływu do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 10 kwietnia 2017 r., Burmistrz Miasta Pionki ponownie przekazał uchwałę wskazując, że „Przesłana pismem Nr GM.6721.1.5.2017 uchwała wraz z wymaganymi załącznikami i dokumentacją prac planistycznych ma, na skutek oczywistego błędu pisarskiego, nieprawidłowo wpisaną datę jej przyjęcia. W związku z powyższym zwracamy się z uprzejmą prośbą o zmianę powyższych dokumentów. Za utrudnienia z góry przepraszamy.”;
- w dniu 7 kwietnia 2017 r. do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego, Oddział Prawny

- w Delegaturze Placówce - Zamiejscowej w Radomiu również wpłynęła uchwała Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki;
- pismem z dnia 11 kwietnia 2017 r. znak SO.0711.18.2017 Przewodniczący Rady Miasta Pionki, działając na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 296 z późn. zm.) zwrócił się z wnioskiem do Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego (identyfikator wniosku xml: 450860) o publikację uchwały Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki z dnia 28 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.”;
 - w dniu 18 kwietnia 2017 r. pod poz. 3919 uchwała Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki z dnia 28 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.” została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego;
 - pismem z dnia 21 kwietnia 2017 r., znak: LEX-I.4131.106.2017.RM, Wojewoda Mazowiecki zawiadomił o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie podjętej uchwały.

W toku dokonywanej oceny prawnej stwierdzono, iż w posiadaniu Wojewody Mazowieckiego znajdują się 4 różne wersje uchwały podpisane przez Przewodniczącego Rady Miasta Pionki, w tym 2 przekazane do organu nadzoru w Warszawie oraz po 1 przesłanej do Delegatury w Radomiu oraz Redakcji Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego. Stwierdzono przy tym m.in., iż:

- uchwała przekazana pierwotnie wraz z pełną dokumentacją prac planistycznych różni się od przekazanej ponownie, nie tylko datą jej podjęcia (raz jest to data 28 lutego 2017 r. przywołana zarówno w samej uchwale, jak również we wszystkich jej załącznikach, w tym także na rysunku planu miejscowego, innym razem 28 marca 2017 r.), ale również redakcją § 6 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie wyrazu „rzeka”; pierwotne brzmienie ww. jednostki redakcyjnej brzmiało: „a) ochronę oraz rekreacyjne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego terenu przyległego do Stawu Górnego w dolnie rzeki Zagożdżonki;”, podczas gdy przesłana ponownie uchwała zawierała następującą treść: „a) ochronę oraz rekreacyjne wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego terenu przyległego do Stawu Górnego w dolnie Zagożdżonki;”;
- treść uchwały przekazanej do Oddziału Prawnego w Delegaturze Placówce - Zamiejscowej w Radomiu, różni się od pierwotnie przekazanej uchwały wraz z dokumentacją prac planistycznych datą jej podjęcia, zaś w stosunku do przekazanej powtórnie redakcją § 6 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie wyrazu „rzeka”;
- wersja opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w stosunku do uchwały przekazanej pierwotnie wraz z pełną dokumentacją prac planistycznych różni się datą jej podjęcia, redakcją § 6 pkt 1 lit. a uchwały w zakresie wyrazu „rzeka”, a w stosunku do pozostałych wersji numeracją punktów w ramach:
 - § 9 uchwały, przy czym odmienna numeracja dotyczy pkt: 9, 10 i 11;
 - § 10 uchwały, przy czym odmienna numeracja dotyczy pkt: 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 i 23;
 - § 13 uchwały, przy czym odmienna numeracja dotyczy pkt 24.

W wyniku powzięcia informacji o rozbieżnościach pomiędzy tekstem uchwały przekazanym na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., tj. w celu oceny jego zgodności z przepisami prawa oraz na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, dokonano weryfikacji przekazanej do publikacji uchwały w formie dokumentu elektronicznego opatrzonej przez upoważniony do wydania aktu organ kwalifikowanym podpisem elektronicznym, w rozumieniu ustawy z dnia 5 września 2016 r. o usługach oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. Nr 1579). W wyniku przeprowadzonej weryfikacji stwierdzono, że wersja

opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2017 r. pod poz. 3919 jest tożsama z treścią przekazaną do publikacji w rozumieniu art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, odmienna zaś od treści uchwały, przekazanej organowi nadzoru trzykrotnie w wersji papierowej.

W efekcie działań organów Miasta Pionki do obrotu prawnego skierowano dokument (uchwałę), której treść odbiega od faktycznej treści przyjętej podczas XLI sesji Rady Miasta Pionki.

W tym kontekście wskazać należy, iż Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, podobnie jak Dziennik Ustaw RP, jest dziennikiem urzędowym w rozumieniu ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ww. ustawy, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. **Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest jego sporządzenie w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego przez upoważniony organ kwalifikowanym podpisem elektronicznym** (art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Zgodnie z art. 2a ww. ustawy akty normatywne podlegające ogłoszeniu ogłasza się w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 roku o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570). **Jak wynika z danych programu, za pośrednictwem którego wydawany jest Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, przedmiotowa uchwała, która została skierowana do publikacji, została podpisana przez Przewodniczącego Rady Miasta Pionki kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podobnie jak wniosek w sprawie jej publikacji.** Wpływ tego aktu do systemu elektronicznego - moduł komunikacyjny Wydział Prawny MUW - Redakcja Dziennika Urzędowego Województwa Mazowieckiego z siedzibą w Radomiu odnotowano w dniu 11 kwietnia 2017 r. Następnie uchwała ta, po weryfikacji jej kompletności (ilość i rodzaj załączników) została opublikowana 18 kwietnia 2017 roku i od tego dnia liczy się termin wejścia jej w życie.

W tym kontekście wskazać również należy, że wojewoda, jest organem nadzoru prawnego nad działalnością gminną, co wynika wprost z art. 171 Konstytucji RP, a także art. 86 ustawy o samorządzie gminnym. Na podstawie art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, organ wykonawczy gminy obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Stosownie do art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., organ ten przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, przy czym plan miejscowy uchwała rada gminy. Z kolei z art. 87 ustawy o samorządzie gminnym wynika również, iż organy nadzoru, w tym wojewoda, mogą wkraczać w działalność gminną tylko w przypadkach określonych ustawami. Jest to przepis, którego *ratio legis* opiera się na art. 165 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego podlega ochronie sądowej. W konsekwencji przyjmuje się, że podstawą prawną ingerencji nadzorczej może być wyłącznie przepis ustawy, przy czym ingerencja nadzorcza nie może opierać się na wykładni rozszerzającej, a wobec rozszerzającej wykładni przepisów stanowiących kompetencje nadzorcze, można skutecznie podnosić zarzut nieuzasadnionego naruszenia samodzielności gminy.

Na podstawie art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. W państwie demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach - tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Wskazać także należy, że do kompetencji wojewody, jako organu nadzoru nie należy interweniowanie, czy jakiegokolwiek instruowanie jednostki samorządowej. Na temat udzielania przez organy nadzoru jednostkom samorządu terytorialnego wytycznych wypowiedział się

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r. sygn. akt II OSK 1562/11: „*Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego jest nadzorem prawnym. Jego kryterium stanowi legalność, a organy nadzoru mogą wkraczać w działalność jednostek samorządu terytorialnego tylko w przypadkach określonych ustawami. Żadna ustawa nie przyznaje wojewodzie kompetencji do formułowania i przekazywania organom stanowiącym jednostek samorządu terytorialnego jakichkolwiek wytycznych, w tym oczywiście także takich, które - z założenia - miałyby stanowić pomoc dla organów samorządu we właściwym kwalifikowaniu podejmowanych uchwał jako aktów prawa miejscowego lub aktów o innym charakterze. Takie działanie pozbawione jest podstaw prawnych i narusza ustrojową samodzielność jednostek samorządu, którym są przekazywane.*”.

Należy raz jeszcze podkreślić, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, to do organów gminy należał obowiązek przekazania aktu w formie dokumentu elektronicznego opatrzonego przez upoważniony do wydania aktu organ kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Obowiązkiem Wojewody Mazowieckiego była publikacja takiego aktu w formie oraz treści przekazanej przez organy gminy wraz z nadaniem wizy, o której mowa w art. 15 ust. 7 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Wizę zamieszcza się na oryginale uchwały, przy jej kierowaniu do ogłoszenia, a więc uruchomieniem czynności redakcyjnych i technicznych związanych z przygotowaniem i wydaniem danego numeru dziennika urzędowego. Opisane zamieszczenie wizy na akcie normatywnym nie jest oznaką kontroli organu przekazującego ten akt, lecz oceną prawnej możliwości opublikowania danego aktu w dzienniku urzędowym, która nie podlega kontroli sądów administracyjnych (wyrok NSA - Ośrodka Zamiejscowego w Łodzi z dnia 4 grudnia 2002 r., sygn. akt I SAB/Łd 5/02, publ. ONSA 2003, nr 4, poz. 146).

Na podstawie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzą w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Stosownie zaś do art. 29 ustawy o p.z.p. uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa. Tym samym akt nieopublikowany nie obowiązuje i nie może wywoływać skutków prawnych.

Promulgatio legis necessaria est ad hoc, quod lex habet suam virtutem. **Powyższe oznacza, że aktem obowiązującym jest akt prawny ogłoszony w dzienniku urzędowym, zaś obowiązek przekazania uchwały zarówno do oceny jej zgodności z prawem, jak i w celu jej publikacji, spoczywa nie na Wojewodzie Mazowieckim, ale na organach miasta Pionki.**

Ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych reguluje również kwestie dotyczące prostowania błędów w ogłoszonych tekstach aktów prawnych. W art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych ustawodawca postanowił, że błędy w ogłoszonym tekście aktu prawnego prostuje się w formie obwieszczenia. Sprostowanie nie może prowadzić do merytorycznej zmiany tekstu aktu prawnego. W ustępie 2 tego artykułu ustawodawca wskazał, że sprostowanie błędu ogłasza się w tym samym dzienniku urzędowym, w którym ogłoszono prostowany akt. Natomiast w ustępie 4 tej regulacji wskazał, że sprostowania dokonuje organ wydający wojewódzki dziennik urzędowy, z tym, że sprostowanie dotyczy błędów w tekstach aktów prawnych ogłoszonych w dziennikach urzędowych.

Tym samym sprostowanie treści ogłoszonego aktu prawa miejscowego może nastąpić w publikatorze właściwym dla jego ogłoszenia. O tym, czy w uchwale ogłoszonej w wojewódzkim dzienniku urzędowym wystąpił błąd pisarski uzasadniający wydanie przez wojewodę

obwieszczenia prostującego ten błąd i powodujący jednocześnie obowiązek ogłoszenia tego obwieszczenia o sprostowaniu błędu, rozstrzyga wojewoda. Do jego wyłącznych uprawnień należy ocena, czy zasadne jest podjęcie takiego działania. Stanowisko takie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 24 lutego 2011 r., sygn. akt II OSK 343/10 wskazał, że wyłącznie do wojewody należy ocena, czy w tekście ogłoszonego aktu prawnego wystąpił błąd, który może być sprostowany w formie obwieszczenia, na podstawie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Skoro zatem wojewoda opublikował akt o tej samej treści co przekazana mu przez Przewodniczącego Rady Miasta Pionki, to uniemożliwia to, wydanie obwieszczenia o sprostowaniu błędu przedmiotowego opublikowanego aktu prawa miejscowego na podstawie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy także podkreślić, że ustawodawca w regulacjach ustawy o samorządzie gminnym nie dopuszcza działania polegającego na prostowaniu przez przewodniczącego rady gminy oczywistych błędów pisarskich w treści uchwał, jak również dokonywania jakichkolwiek zmian w tym zakresie. Zadaniem przewodniczącego wynikającym z treści tej ustawy jest wyłącznie organizowanie pracy rady oraz prowadzenie obrad rady. Ustawodawca nie upoważnił go natomiast do zastępowania rady w podejmowanych przez nią działaniach. Organem stanowiącym w gminie jest rada. Do jej uprawnień, oprócz podjęcia uchwały, należy również zmiana takiej uchwały. Zgodnie z dyspozycją art. 27 ustawy o p.z.p. nowelizacja uchwały w sprawie planu miejscowego może być dokonana jedynie poprzez sporządzenie zmianę planu miejscowego.

Organ nadzoru podkreśla, że w wyniku dokonania zmiany wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych ustalenia planu zawarte np. w § 10 uchwały dotyczące wskaźników zagospodarowania terenu nie mogą być w praktyce zastosowane, z uwagi na fakt, iż w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych istnieją wewnętrzne odwołania do punktów, które nie istnieją. Dla przykładu, zgodnie z opublikowaną wersją uchwały w ramach § 10:

- pkt 15, istnieje wewnętrzne odwołanie do punktu 5, który nie istnieje;
- pkt 16, istnieje wewnętrzne odwołanie do punktu 6, który nie istnieje;
- pkt 19, istnieje wewnętrzne odwołanie do punktu 3, który nie istnieje.

W tym miejscu podkreślić należy, że sporządzając a następnie uchwalając akt prawa miejscowego organy Miasta Pionki zobligowane były, na podstawie § 57 ust. 1 – 4, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), do takiego sporządzenia części tekstowej uchwały, która zachowuje zarówno ciągłość numeracji, jak i ciągłość alfabetyczną. Tymczasem brak powyższej ciągłości dotyczy również numeracji punktów w ramach § 3 ust. 2 uchwały, przy czym organ nadzoru stwierdził również błędy w odwołaniach wewnętrznych. Powyższe dotyczy m.in. ustaleń § 13 pkt 2 uchwały, w ramach którego uchwałodawca odwołuje się do ustępu 1, który w § 13 w ogóle nie występuje.

Skierowanie do publikacji aktu prawnego o odmiennej wersji aniżeli uchwalona podczas XLI sesji Rady Miasta Pionki, stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, skutkującego koniecznością stwierdzenia jego nieważności, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. W okolicznościach niniejszej sprawy należy wziąć również pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, przy czym brak również pewności, jaka faktycznie treść uchwały została podjęta podczas sesji Rady Miasta Pionki, skoro w posiadaniu wojewody są 4 różne wersje uchwały z tym samym numerem, wszystkie sygnowane podpisem Przewodniczącego Rady Miasta Pionki.

Organ nadzoru wskazuje, iż opisane powyżej okoliczności były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę, z uwagi na zbieżność naruszeń, zasługuje tu m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie sygn. akt

II OSK 1501/15, w którym Sąd stwierdził: „Podstawą do ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany) jest zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. 2016. 296) akt w formie dokumentu elektronicznego, a zatem uchwała rady gminy z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w wersji uchwalonej, opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ bezpiecznym podpisem elektronicznym, w rozumieniu przepisów ustawy z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu. Należy zatem wyraźnie oddzielić od siebie etap tworzenia danego aktu prawnego, który kończy się przekazaniem go do publikacji od etapu jego ogłaszania. Dopiero złożenie wniosku o ogłoszenie danego aktu przenosi odpowiedzialność za realizację obowiązku ogłoszenia tego aktu z organu tworzącego dany akt (a w przypadku organów kolegialnych - z organu kierującego pracami danego organu) na organ wydający dziennik urzędowy. Samo ogłoszenie danego aktu stanowi czynność techniczną w tym sensie, że nie może prowadzić do jakichkolwiek zmian w treści ogłaszanych aktów prawnych w stosunku do aktu przekazanego do publikacji. Powyższe oznacza, że procedura związana z uchwaleniem planu miejscowego nie kończy się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie, lecz dopiero po przekazaniu wojewodzie przez właściwy organ gminy uchwały z załącznikami w formie dokumentu elektronicznego (tak: Joanna Dziedzic-Bukowska: Komentarz do art. 29 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, LEX, Stan prawny 2014.02.15) W rozpoznawanej sprawie Sąd pierwszej instancji miał podstawy do przyjęcia, iż błąd w treści uchwały powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego, przed przekazaniem go do publikacji, a więc jeszcze na etapie procedury sporządzania planu, a nie na etapie jego publikowania. (...). Jak przyjmuje się w doktrynie i orzecznictwie w trybie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, mogą być prostowane jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Sprostowanie błędu polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku. Można zatem w trybie art. 17 sprostować wyłącznie błędy popełnione przez organ wydający dziennik urzędowy, który sam dokonuje ich usunięcia (sprostowania). Błędy organu podejmującego dany akt, czyli np. przekazanie do publikacji aktu niezgodnego z przyjętym, nie podlegają sprostowaniu w oparciu art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (por. G. Wierczyński: Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych, Warszawa 2010; G. Wierczyński: Urzędowe ogłoszenie aktu normatywnego, Warszawa 2008; S. Wronkowska, M. Zieliński: Komentarz do zasad techniki prawodawczej, Warszawa 2004; P. Radziejewicz: O sprostowaniu błędów w konstytucji i innych aktach prawnych, "Przegląd Sejmowy" 2002, nr 2, s. 55; wyroki NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 880/11, LEX nr 1152191 i z dnia 24 lutego 2011 r., II OSK 343/10, ONSAiWSA 2011/6/108). Skoro zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy błąd powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego przed przekazaniem aktu do publikacji, nie było podstaw do jego sprostowania w trybie art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, co zresztą zostało stwierdzone przez Wojewodę w piśmie z 13 marca 2015r., LEX.DU.40.2.2015 (k. 174 akt sądowych). Błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji „prostuje się” poprzez klasyczną nowelizację, w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokonującą się w trybie art. 27 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Należy w tym miejscu wskazać, iż w doktrynie zauważa się problem błędów w uchwałach w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powstały po uchwaleniu danego planu, gdy zaistniała rozbieżność pomiędzy aktem uchwalonym a dokumentem dostarczonym do redakcji dziennika urzędowego. **Wskazuje się, że w takich sytuacjach jest obecnie niezbędne przeprowadzenie klasycznej nowelizacji uchwały, co wiąże się z ogromnymi, merytorycznie niezasadnymi kosztami. W związku z tym postuluje się**

wprowadzenie przez ustawodawcę specjalnego trybu prostowania tego typu rozbieżności. Ponieważ w takim trybie sprostowaniu podlegałyby rozbieżności, których nie jest w stanie stwierdzić organ wydający dziennik urzędowy (gdyż nie polegają one na rozbieżności pomiędzy dostarczonym do niego dokumentem, a tekstem ogłoszonym), do wydawania takich sprostowań powinien być wyznaczony organ kierujący pracami organu, który uchwalal dany akt (tak: Grzegorz Wierczyński: Komentarz do art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, LEX, stan prawny: 2016.03.01). Należy jednak podkreślić, że jest to postulat *de lege ferenda*, a w obecnym stanie prawnym nie ma podstawy do sprostowania uchwały, w sytuacji takiej jaka zaistniała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy.”.

Dokonując oceny prawnej uchwały, odnosząc się do wersji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego, bowiem ta wersja uchwały wywołuje skutki prawne stwierdzić należy, iż część jej ustaleń narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.

Nawiązując do wstępnej części uzasadnienia, wskazać należy, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15. W szczególności, 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.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miasta Pionki wykroczyła poza zakres ustaleń planu miejscowego określony przez ustawodawcę, regulując m.in. kwestie dotyczące ograniczeń dostępności do części obszaru objętego planem miejscowym w postaci regulacji dopuszczających możliwość pobierania opłat, a także wprowadzenia limitu czasu dostępu do 70% powierzchni obszaru objętego planem miejscowym, a także poprzez wprowadzenie niewiążących i nienormatywnych ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

W § 4 ust. 1 pkt 19 i 20 uchwały zdefiniowano, pojęcia limitowanego i Nielimitowanego dostępu publicznego, w brzmieniu: „Określenia stosowane w planie oznaczają: (...) 19) **nielimitowany dostęp publiczny** – dostęp nielimitowany żadnymi ograniczeniami podmiotowymi i przedmiotowymi, w szczególności biletami wstępu ani czasem dostępu; 20) **limitowany dostęp publiczny** – dostęp nielimitowany żadnymi ograniczeniami podmiotowymi, z dopuszczeniem wprowadzania ograniczeń przedmiotowych, jak bilety wstępu i/lub czas dostępu;”. Definicje te

zostały użyte w § 6 pkt 2 lit. a uchwały w ramach następujących ustaleń planistycznych: „2) *Celem zapewnienie mieszkańcom miasta Pionki i obszarów okolicznych, w tym Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego, publicznie dostępnych terenów sportu i rekreacji: a) nakazuje się zapewnienie dostępu publicznego do terenu, o którym mowa w ust. 1, przy czym limitowany dostęp publiczny, realizowany przy pomocy ogrodzenia, ograniczeń czasu dostępu i biletów wstępu dopuszcza się na nie powierzchni terenu nie większej niż 70% powierzchni terenu US, dla pozostałej części terenu US ustala się Nielimitowany dostęp publiczny;*”.

W kontekście powyższych ustaleń organ nadzoru wskazuje, że brak podstaw do wprowadzania w ramach planu miejscowego ograniczeń oraz limitów w zakresie dostępności do poszczególnych obszarów, jak również regulacji w kwestiach dotyczących biletowania, czy też ograniczeń czasowych, poszczególnych obszarów objętych planem miejscowym. Kwestia biletowania imprez, czy wprowadzenia ograniczeń czasowych dla poszczególnych stref terenu przeznaczonego na sport i rekreację wpływać mogą np. z regulacji wewnętrznej zarządzającego obiektem. Regulacje takie nie są jednak aktem prawa miejscowego, a już z całą pewnością nie mogą być przedmiotem ustaleń planu miejscowego, bowiem katalog ustaleń do określenia w ramach planu miejscowego ustawodawca określił w art. 15 ustawy o p.z.p., jak również w § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co prawda z § 4 pkt 12 ww. rozporządzenia wynika obowiązek sformułowania ustaleń dotyczących terenów rekreacyjno - wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych, jednakże ustalenia w tym zakresie powinny zawierać określenie zasad wyposażania tych terenów w urządzenia techniczne i budowlane oraz nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, wynikające z przeznaczenia tych terenów. Kwestie dotyczące ograniczeń przedmiotowych określonych w powyższych ustaleniach wykraczają poza ww. zakres ustaleń uchwały w sprawie planu miejscowego.

Z kolei w ustaleniach:

- § 6 pkt 2 lit. b uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2) *Celem zapewnienie mieszkańcom miasta Pionki i obszarów okolicznych, w tym Radomskiego Obszaru Funkcjonalnego, publicznie dostępnych terenów sportu i rekreacji: (...) b) zaleca się: - zapewnienie obsługi terenu miejską i międzygminną komunikacją autobusową, stosownie do funkcji obiektów, zwłaszcza w okresie letnim; - powiązanie obszaru objętego planem z centrum miasta, ze stacjami kolejowymi, innymi obiektami sportowymi i rekreacyjnymi oraz sąsiednimi miejscowościami trasami rowerowymi, w szczególności trasą rowerową biegnącą wzdłuż ul. Fabrycznej i/lub dolinę Zagożdżonki.*”;
- § 14 pkt 5 lit. b i c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się, co następuje: (...) 5) w zakresie zasilania w energię cieplną ustala się: (...) b) zaleca się gazyfikację obszaru objętego planem lub przyłączenie go do sieci miejskiej ciepłowniczej; c) ogrzewanie wody i obiektów, w szczególności kompleksu basenowego zaleca się zrealizować z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii: kolektorów słonecznych, pomp ciepła, itp.*”.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, w postaci niewiążących zaleceń, czy postulatów. Przytoczonych powyżej ustaleń nie można również potraktować, jako elementów informacyjnych, bowiem takie elementy dopuszczone zostały przez ustawodawcę jedynie w części graficznej, na podstawie § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto ustalenia: § 6 pkt 2 lit. b oraz § 14 pkt 5 lit. b i c uchwały są sprzeczne z § 3 ust. 3 uchwały, w którym wskazano, że „*Charakter informacyjny mają zapisy części tekstowej planu stanowiące wskazania występowania lub braku*

występowania obszarów i obiektów, dla których, na podstawie przepisów odrębnych, obowiązują odpowiednie wymagania lub ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.”. W § 3 ust. 3 uchwały wskazano zatem te zapisy planu, które mają jedynie charakter informacyjny.

Nienormatywne ustalenia zawarto również w:

- § 9 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), analogicznym do pokrycia dachu istniejącej zabudowy na działce 1465/11 (...);
- § 9 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), analogicznym do istniejącej zabudowy na działce 1465/11 (...);”.

Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Ustalenia w zakresie pokrycia dachu oraz wykończenia elewacji analogicznie do istniejącej już zabudowy nie wyraża żadnej normy prawnej możliwej do zastosowania.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego i mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, to jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

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

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

i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

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

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

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

Tożsamość stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia:

- trasy rowerowej, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały;
- usług turystycznych, o której mowa w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały.

Zgodnie z dyspozycją 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, wraz z uzasadnieniem.”

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że definicja usług turystycznych, o której mowa w § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, została zawarta w art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 187 z późn. zm.), zgodnie z którą są to „usługi przewodnickie, usługi hotelarskie oraz wszystkie inne usługi świadczone turystom lub odwiedzającym”, podczas gdy w planie ustalono, że usługi turystyczne to „obiekty służące działalności związanej z obsługą ruchu turystycznego, w tym związane z udzielaniem noclegów,

w szczególności: hotele, pensjonaty, ośrodki wypoczynkowe, pola namiotowe, wraz z obiektami towarzyszącymi, z wykluczeniem kempingów, rozumianych jako ogrodzone i strzeżone obiekty turystyczne umożliwiające pobyt w namiotach, samochodach i przyczepach kempingowych”.

Z kolei w ramach definicji trasy rowerowej zdefiniowanej jako „czytelny i spójny układ rozwiązań technicznych i organizacyjnych, zapewniający możliwość bezpiecznego i wygodnego ruchu rowerowego, na który składać się mogą: wydzielone drogi rowerowe, pasy ruchu dla rowerów, ciągi pieszo-rowerowe, ulice w strefach ograniczonej prędkości, ulice w strefach zamieszkania, drogi wewnętrzne”, użyto wiele pojęć zdefiniowanych w przepisach odrębnych. I tak, zgodnie z:

- art. 4 pkt 11 a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.), droga rowerowa to droga przeznaczona do ruchu rowerów albo rowerów i pieszych, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem;
- art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi;
- art. 4 pkt 7 ustawy o drogach publicznych ulica, to droga na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe;
- § 46 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), uregulowano kwestie dotyczące ścieżek rowerowych oraz wyznaczenia pasów ruchu dla rowerów.

W kontekście definicji trasy rowerowej wskazać należy, że zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne czy drogi rowerowe, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, stanowi cel publiczny. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rozwinięciem przedmiotowego przepisu jest art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania**”. Konkretyzację przedmiotowego przepisu zawarto w:

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;
- § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, iż linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania** oraz ich oznaczenia, powinny być określone na rysunku planu.

Z cytowanych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia ale również zasad zagospodarowania. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Wskazać przy tym należy, że organy miasta Pionki przy ustalaniu znaczenia danego pojęcia winny w pierwszej kolejności ustalić, czy dany zwrot ma definicję legalną (tzw. dyrektywa języka prawnego), zaś w następnej kolejności winny odwołać się do dyrektywy języka prawniczego tj. do doktryny i judykatury, a także do dyrektywy języka specjalistycznego. Dopiero brak danego znaczenia pojęcia we wszystkich ww. dyrektywach upoważnia do formułowania nowych definicji.

Organ nadzoru stwierdza również, iż w dalszych ustaleniach planu uchwałodawca posługuje się tym pojęciem oraz pojęciami wchodzącymi w jego zakres np. w ustaleniach § 13 ust. 3 uchwały. Powyższa uwaga dotyczy również powiązania § 4 ust. 1 pkt 13 z ustaleniami § 9 pkt 2 lit. a uchwały.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna. Podobnie należy traktować wszelkie inne pojęcia, występujące w przepisach ustawowych, a także w ich aktach wykonawczych, normujących poszczególne kwestie. Powyższe oznacza, iż normując w ramach planu miejscowego, kwestie dotyczące danego zagadnienia należy posługiwać się pojęciami normującymi te kwestie. Gmina nie jest również uprawniona do tworzenia nowych definicji w celu nadania temu pojęciu takiego samego znaczenia, co pojęcie już zdefiniowane.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego definiowania legalnych pojęć. Tymczasem w przedmiotowym przypadku zdefiniowano pojęcia wchodzące w skład legalnych definicji zmieniając także ich znaczenie prawne.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, które wyraźnie wskazuje że „*praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki*” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; publ. LEX nr 673876).

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości z uwagi na istnienie wielu wersji uchwały, przy czym wersja opublikowana różni się od pozostałych przekazanych organowi nadzoru do oceny prawnej. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego. Ponadto

w przywołanych w uzasadnieniu ustaleniach doszło również do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego co oznacza, że jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Część ustaleń uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą. Redakcja uchwały narusza ponadto zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

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 istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLI/271/2017 Rady Miasta Pionki z dnia 28 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 1465/10, nr 1465/9 i części działki nr 1465/11, położonych w Pionkach przy ul. Polnej.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 Sijera