



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 27 lipca 2012 r.

LEX-I.4131.M4.2012.RM

Rada Gminy Karniewo
ul. Pułtуска 3
06 – 425 Karniewo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40 poz. 230 i Nr 106 poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887, z 2012 r., poz. 567)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVI/80/2012 Rady Gminy Karniewo z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Chelchy Klimki, Gościejewo, Karniewo, Obiecanowo, Romanowo, Słoniawy, Szwelice, Tłuszcz, Zakrzewo i Żabin Kaniewski, gmina Karniewo, w zakresie ustaleń:

- § 10 uchwały, w części dotyczącej ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 7MN/U oraz w części graficznej, w zakresie załącznika nr 9 do ww. uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.), oraz art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 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>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”;
- § 14, § 15 ust. 1, § 25 ust. 6, § 26 ust. 12 i § 27 ust. 10 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15 ustawy o p.z.p.;
- § 3 pkt 9, 11, 12, 13, 20 i 21 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15, w związku z art. 2 pkt 1, 13, 14 i 16 ustawy o p.z.p., oraz art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 z późn. zm.), w związku

- z art. 222 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981);
- § 11, § 24 ust. 11 uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP oraz art. 32 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
 - § 16 ust. 1 pkt 2 i 5, § 16 ust. 3, 4 i 6 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15 ustawy o p.z.p.;
 - części graficznej, stanowiącej załącznik nr 5a do uchwały, w odniesieniu do symbolu WS stanowiącego teren wód otwartych, jako podjętej z naruszeniem art. 15 i 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - części graficznej, stanowiącej załącznik nr 4b do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4 MN/U, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 124/12 z obrębu Obiecanowo, jednostka ewidencyjna Karniewo, w pasie terenu o szerokości 10 metrów, usytuowanego w odległości 28 metrów od południowo – zachodniej granicy obszaru objętego planem, w kierunku północno – wschodnim oraz odpowiadającej mu części tekstowej uchwały, o której mowa w § 25 uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 i 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Uzasadnienie

Rada Gminy Karniewo na sesji w dniu 26 czerwca 2012 r. podjęła uchwałę Nr XVI/80/2012 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Chelchy Klimki, Gościejewo, Karniewo, Obiecanowo, Romanowo, Słoniawy, Szwelice, Tłucznicze, Zakrzewo i Żabin Kaniewski, gmina Karniewo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy 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. Art. 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.

Zgodnie z 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.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb procedury uchwalenia planu 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.

W przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia zasad, jak również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Pod pojęciem istotnego naruszenia trybu procedury planistycznej mieści się brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p. Z kolei, określenie w planie przeznaczenia innego, niż rolnicze i innego, niż leśne bez uzyskania przedmiotowej zgody uznać należy za naruszenie zasad. Z takim wnioskiem, zdaniem organu nadzoru, korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. prawo własności, potrzeby interesu publicznego rozumianego, jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.), ale również wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Biorąc pod uwagę przytoczony powyżej art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., oraz biorąc pod uwagę fakt, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych, to jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z ww. ustawą, gruntami leśnymi, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro zatem ustawa o p.z.p. w art. 1 ust. 2 pkt 3, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczeniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian

naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów leśnych poprzez ograniczanie przeznaczania tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nieleśne gruntów leśnych, nie stanowiących własności Skarbu Państwa, „(...) wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Zastosowanie ma tu również przywoływany wcześniej art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, uzyskuje się po zaopiniowaniu oraz uzgodnieniu projektu planu miejscowego z właściwymi organami. W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy **rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia** gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia **gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym**.

W tym miejscu podkreślić należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek jakimi winien kierować się organ (w tym wypadku Marszałek Województwa Mazowieckiego) przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

W przedmiotowej sprawie Wójt Gminy Karniewo nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 226 z obrębu Zakrzewo, a tym samym Rada Gminy Karniewo nie miała podstaw do dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne z przeznaczeniem pod zabudowę jednorodziną z dopuszczeniem usług (jednostka terenowa 7 MN/U).

Biorąc pod uwagę usytuowanie terenu leśnego (bezpośrednio przy drodze), brak uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia uniemożliwia zagospodarowanie pozostałej części działki. W związku z powyższym konieczne jest stwierdzenie nieważności w odniesieniu do całego terenu oznaczonego symbolem 7 MN/U.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych

zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Tymczasem Rada Gminy Karniewo podejmując przedmiotową uchwałę określiła, w ramach „zasad podziału i scalania nieruchomości”, że:

- „1. Zmiana planu dopuszcza podział i scalenie nieruchomości gruntowych pod warunkiem zachowania wymagań określonych w przepisach odrębnych. 2. Działki budowlane powstałe w wyniku podziału powinny posiadać zapewniony dostęp do drogi publicznej, odpowiednie cechy geometryczne, odpowiednią powierzchnię oraz wyposażenie w infrastrukturę techniczną umożliwiające prawidłową i racjonalną zabudowę. 3. Dla podziału nieruchomości obowiązują warunki zawarte w § 15 niniejszej uchwały” (vide § 14 uchwały);
- „Zmiana planu ustala możliwość podziału terenów na działki budowlane, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną przy zachowaniu minimalnej powierzchni działki 800 m² z tolerancją do 10 % i minimalnej szerokości frontu działki 20,00 m” (vide § 15 ust. 1 uchwały);
- „Dopuszcza się możliwość podziału terenów na działki budowlane, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną przy zachowaniu minimalnej powierzchni działki 800 m² i minimalnej szerokości frontu działki 20,00 m” (vide § 25 ust. 6 uchwały);
- „Dopuszcza się możliwość podziału terenów przy zachowaniu ustalonego niniejszą zmianą planu przeznaczenia oraz zapewnienia dostępu do drogi publicznej” (vide § 26 ust. 12, § 27 ust. 10 uchwały).

Organ nadzoru zwraca uwagę, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Tym samym, Rada Gminy Karniewo nie miała możliwości określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki dla potrzeb dokonywania podziału nieruchomości. Należy bowiem odróżnić instytucję „podziału nieruchomości” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), od instytucji „scalania i podziału nieruchomości” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2, Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym

(art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały rada określiła zasady podziałów nieruchomości, polegające m.in. na określeniu minimalnej powierzchni nowej działki budowlanej, ale również, formułując ustalenia nakładające dodatkowe obowiązki przy dokonywaniu podziałów (w tym m.in. określając minimalną szerokość frontu).

Zawierając, w omawianych wyżej przepisach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, w zakresie narzuconego parametru minimalnej powierzchni działki oraz wprowadzając dodatkowe wymogi oraz zakazy rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, czy podział jest dopuszczalny będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielienia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadowalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjęć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. ?

Rada Gminy Karniewo podejmując przedmiotową uchwałę, na potrzeby planu miejscowego, zdefiniowała m.in. pojęcia:

- „*dostępu do drogi publicznej*” - ustalenia zawarte w § 3 pkt 9 uchwały, w brzmieniu „(...) *należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do drogi gminnej, powiatowej, lub krajowej, dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub służebność gruntową*”;
- „*uzbrojeniu terenu*” - ustalenia zawarte w § 3 pkt 11 uchwały, w brzmieniu, „(...) *należy przez to rozumieć drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*”;
- „*parametrów i wskaźników urbanistycznych*” - ustalenia zawarte w § 3 pkt 12 uchwały, w brzmieniu „(...) *należy przez to rozumieć parametry i wskaźniki ustanowione w dokumentach planistycznych*”;
- „*ładu przestrzennego*” - ustalenia zawarte w § 3 pkt 13 uchwały, w brzmieniu „(...) *należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjne i estetyczne*”;

które stanowią modyfikację zawartych w ustawie o p.z.p. „legalnych definicji”.

Tymczasem z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, hierarchiczność źródeł prawa. W ustępie pierwszym tego przepisu zawarte jest stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast w ustępie drugim zawarte jest stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z przytoczonego, na wstępie niniejszego uzasadnienia, art. 94 Konstytucji, wynika jednoznacznie, że to m.in. organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, zaś zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawarte jest w ustawie o p.z.p. w szczególności zaś z, przytaczanym wcześniej, art. 3 ust. 1, a także art. 4 ust. 1 tejże ustawy.

W art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcia: ładu przestrzennego (art. 2 pkt 1 ustawy), uzbrojenia terenu (art. 2 pkt 13 ustawy), dostępu do drogi publicznej (art. 2 pkt 14 ustawy), parametrów i wskaźników urbanistycznych (art. 2 pkt 16 ustawy).

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. Wykładania literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

Co więcej Rada Gminy Karniewo, w podjętej uchwale zdefiniowała również pojęcia:

- „*przepisów odrębnych*” – ustalenia zawarte w § 3 pkt 20 uchwały, w brzmieniu „(...) *należy przez to rozumieć przepisy ustaw i aktów wykonawczych oraz prawomocnych decyzji administracyjnych dotyczących ograniczeń w zasadach zagospodarowania terenu*”;

- „obszaru górniczego” – ustalenia zawarte w § 3 pkt 21 uchwały, w brzmieniu „*należy przez to rozumieć przestrzeń w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny objętej koncesją*”.

Tymczasem, stosownie do ustaleń zawartych 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*”. Prawomocne decyzje administracyjne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa a tym samym nie są przepisami odrębnymi. Przepis prawa, nie jest decyzją administracyjną, ale samodzielną jednostką redakcyjną tekstu prawnego, którego budowę i nazewnictwo regulują zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

Rada Gminy Karniewo nie była również upoważniona do dokonywania modyfikacji definicji określonych w przepisach odrębnych. Definicja obszaru górniczego została bowiem zawarta w art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 z późn. zm.), w związku z art. 222 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981). Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem „*obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny oraz prowadzenia robót górniczych związanych z wykonywaniem koncesji*”. W tej sytuacji uznać należy, że również w odniesieniu do tej definicji dokonano modyfikacji. Co więcej definicja ta jest również niezgodna z definicją obszaru górniczego, w rozumieniu nowej ustawy Prawo geologiczne i górnicze (*quod vide* art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r.).

Zdaniem organu nadzoru, podobnie jak w przypadku pojęć zdefiniowanych w ustawie o p.z.p. dokonywanie modyfikacji w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego definicji zawartych w przepisach powszechnie obowiązujących, możliwe jest jedynie w warunkach upoważnienia ze strony ustawodawcy.

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 ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.). Stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów*”. Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 11 uchwały, a odnoszące się do zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w brzmieniu:

„*W przypadku odkrycia w trakcie robót ziemnych ruchomych lub nieruchomych zabytków archeologicznych należy niezwłocznie zawiadomić Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Delegatura w Ostrołęce i postępować zgodnie z jego zaleceniami*” oraz w § 24 ust. 11 uchwały „*W przypadku odkrycia, w trakcie robót ziemnych, zabytków nieruchomych lub ruchomych należy niezwłocznie zawiadomić służby ochrony zabytków i postępować zgodnie z ich zaleceniami*”, nie spełniają powyższych wymogów. Ponadto ustalenia te są sprzeczne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.

W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 32 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: „*Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).*”

Organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Karniewo, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zawiadomienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Delegatura w Ostrołęce, w przypadku odkrycia ruchomych lub nieruchomych zabytków archeologicznych (w trakcie robót ziemnych). Wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku odkrycia „*przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem*”, określa bowiem ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wobec czego Rada Gminy Karniewo, nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania, w tym zakresie pomiędzy podmiotami a właściwymi organami. Co więcej z samej ustawy wynika, iż w przypadku braku możliwości zawiadomienia właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, zawiadamiany jest właściwy wójt, burmistrz, bądź prezydent miasta. W tym stanie rzeczy uznać należy, że rada gminy wprowadzając w drodze uchwały taki obowiązek, przekroczyła swoje kompetencje.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż przez sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Stanowi o tym sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, a jedynie istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*”. Z kolei § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi, że „*ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków*

komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (...)

Tymczasem ustalenia uchwały w zakresie zasad obsługi komunikacyjnej nie spełniają powyższych wymogów. Dotyczy to przede wszystkim ustaleń, o których mowa w:

- § 16 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „kompleks projektowanej zabudowy, oznaczony symbolem 57 MN/U w Karniewie, włączony zostanie do ruchu komunikacyjnego na drodze krajowej nr 60 ze wspólnego zjazdu z sąsiadującym terenem zabudowanym na działce nr ewidencyjny 1/3. Po dokonaniu podziału geodezyjnego dostęp do drogi krajowej nr 60 odbywał się będzie na zasadzie służebności gruntowej na działce nr 1/3”;
- § 16 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „kompleks projektowanej zabudowy, oznaczony symbolem 11 MN w Żabinie Karniewskim, włączony zostanie do ruchu komunikacyjnego na drodze krajowej nr 60 wspólnie z zabudową istniejącą na działce nr ewidencyjny 132/1. Po dokonaniu podziału geodezyjnego dostęp do drogi krajowej nr 60 odbywał się będzie na zasadzie służebności gruntowej na działce nr 132/1”;
- § 16 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W trakcie realizacji inwestycji w projektowanych kompleksach zabudowy oznaczonych symbolami 56 U/KS, 57 MN/U w Karniewie i 6 MN/U w Obiecanowie nakazuje się uzyskanie zezwolenia na podstawie odrębnych uzgodnień z zarządcą dróg krajowych. na przekształcenie istniejących zjazdów w zjazdy publiczne, zapewniające bezpieczeństwo ruchu i wymagane parametry techniczne.”
- § 16 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Włączenie istniejących i projektowanych kompleksów zabudowy do ruchu komunikacyjnego na drogach krajowych nr 60 i 57 odbywać się może wyłącznie za zgodą zarządcy tych dróg na podstawie odrębnych uzgodnień”;
- § 16 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dopuszcza się lokalizację sieci uzbrojenia technicznego w liniach rozgraniczających dróg, pod warunkiem uzgodnienia z ich zarządcami”.

Przytoczone powyżej ustalenia, zostały podjęte bez podstaw prawnych (wymogi w tym zakresie określa przywołany wyżej art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), jak również z naruszeniem m.in. przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który jednoznacznie stanowi, że wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem**. Tymczasem kwestionowane przez organ nadzoru ustalenia dotyczą obszarów znajdujących się poza obszarem objętym planem miejscowym (§ 16 ust. 1 pkt 2 i 5 uchwały), dotyczą także kwestii służebności gruntowych oraz podziałów geodezyjnych, które określają przepisy odrębne, jak również wprowadzają dodatkowe wymogi, w tym również w zakresie konieczności dokonywania uzgodnień. Także w tym przypadku, rada gminy, związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego, wyznaczonymi przez art. 15 ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenie wykonawcze do ww. ustawy. Wprowadzając do ustaleń planu miejscowego powyższe regulacje, ponownie wkroczyła poza granice upoważnienia, zawartego w ww. przepisach. Ponadto zdaniem organu nadzoru, niedopuszczalne jest umieszczanie w planie miejscowym, przepisów uzależniających podejmowanie kwestionowanych czynności od przyszłych uzgodnień i na warunkach określonych przez inne organy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.

Zwrócić przy tym należy także uwagę na fakt, że zarówno w tekście, jak i na rysunku planu miejscowego, nie określono parametrów dróg, i to zarówno publicznych, jak i dróg wewnętrznych. Co więcej na rysunku planu miejscowego barwne oznaczenie dróg publicznych, jak i dróg wewnętrznych, oznaczone zostały w ten sam sposób, tj. kolorem szarym sugerującym, iż także drogi publiczne są drogami wewnętrznymi (*quod vide* załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego), zaś w tekście planu brak jest jednoznacznych ustaleń dla terenów dróg gminnych i wewnętrznych. Dodatkowo na rysunku planu miejscowego (załącznik nr 3b do uchwały) brak jest określenia linii rozgraniczających tereny drogi oznaczonej symbolem KD1, KDW1 i KDW2, co stanowi dodatkowo o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego winien zawierać 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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Karniewo doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Przede wszystkim dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego, w ramach załącznika nr 5a do uchwały, symbolem WS (tereny wód otwartych), brak jest ustaleń w części tekstowej. Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m.in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, Centralna Baza Orzeczeń NSA).

W przedmiotowej uchwale doszło także do naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. [*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego (...) zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*], w związku z:

- art. 14 ust. 1 [*W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)*];
- art. 14 ust. 2 [*Integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.*].

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym

planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę określenia obszaru objętego projektem planu.

Tymczasem Rada Karniewo podczas sesji w dniu 5 marca 2006 r. podjęła uchwałę Nr XX/118/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Karniewo. Ponadto w dniu 30 grudnia 2009r. podjęła kolejną uchwałę Nr XXVI/144/09 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmian miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Karniewo. Podstawą prawną podjętych uchwał był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Granice obszarów wskazanych do objęcia zmianą planu miejscowego, określone zostały w załącznikach graficznych, do obu ww. uchwał, tj. w 13 załącznikach do uchwały z dnia 5 marca 2009 r. oraz 17 załącznikach do uchwały z dnia 30 grudnia 2009 r.

W tym stanie rzeczy uchwałodawcza, zobligowany był do uchwalenia zmiany planów miejscowych odębnie dla delimitowanych obszarów określonych w załącznikach graficznych do ww. uchwał inicjujących proces planowania przestrzennego. Tymczasem Rada Gminy Karniewo podejmując w dniu 26 czerwca 2012 r. Uchwałę Nr XVI/80/2012, nie tylko uchwaliła „nowy” plan miejscowy, nie zaś jego zmianę, ale również bez podjęcia stosownych uchwał:

- objęła planem obszar określony zarówno w załączniku nr: 1, 2, 4, 7, 8, 9, 10 i 12 do uchwały Nr XX/118/09, jak również w załączniku nr 1, 2, 4, 5, 6, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 i 17 do uchwały Nr XXVI/144/09;
- odstąpiła od sporządzania planu miejscowego dla obszarów określonych w załączniku nr: 6 i 13 do uchwały Nr XX/118/09 oraz określonych w załączniku nr: 3 i 7 do uchwały Nr XXVI/144/09;
- dokonała zmiany granic obszaru określonego w załączniku nr: 3, 5 i 11 do uchwały Nr XX/118/09, jak również obszaru określonego w załączniku nr 9 do uchwały Nr XXVI/144/09, poprzez sporządzenie planu miejscowego dla obszaru w „mniejszych” granicach, niż ww. uchwałach inicjujących proces planowania przestrzennego;
- sporządziła plan miejscowy, dla części obszarów, dla których nie była podjęta uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego; dotyczy to części terenu oznaczonego symbolem 4 MN/U (załącznik nr 4b do uchwały Nr XVI/80/2012) stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 124/12 z obrębu Obiecankowo, jednostka ewidencyjna Karniewo, w pasie terenu o szerokości 10 metrów, usytuowanego w odległości 28 metrów od południowo – zachodniej granicy obszaru objętego planem w kierunku północno – wschodnim, użytkowanego (w stanie istniejącym), jako dojazd do działki sąsiedniej (część pierwotnej działki nr 124/6).

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło więc do naruszenia dyspozycji art. 27 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., jak również wskazanych wyżej uchwał Rady Gminy Karniewo, inicjujących proces planowania przestrzennego. Omawianym działaniem doszło również do naruszenia art. 17 ustawy o p.z.p., w którym określono tryb postępowania po podjęciu przez radę przywołanych powyżej uchwał o przystąpieniu do zmian planu miejscowego. Granice obszaru objętego planem (opcjonalnie zmianą) wyznaczone w uchwale

o przystąpieniu do jego sporządzenia, wiązą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia planu. Stąd uchwalony plan, nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy.

Zmiana granic planu wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza nieważność części graficznej, stanowiącej załącznik nr 4b do uchwały Nr XVI/80/2012, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4 MN/U, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 124/12 z obrębu Obiecankowo, jednostka ewidencyjna Karniewo, w pasie terenu o szerokości 10 metrów, usytuowanego w odległości 28 metrów od południowo – zachodniej granicy obszaru objętego planem w kierunku północno – wschodnim.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVI/80/2012 Rady Gminy Karniewo z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi: Chełchy Klimki, Gościejewo, Karniewo, Obiecanowo, Romanowo, Słoniawy, Szwelice, Tłucznice, Zakrzewo i Żabin Kaniewski, gmina Karniewo*, w zakresie ustaleń:

- § 10 uchwały, w części dotyczącej ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 7MN/U oraz w części graficznej, w zakresie załącznika nr 9 do ww. uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.), oraz art. 17 pkt 8 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 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>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”;
- § 14, § 15 ust. 1, § 25 ust. 6, § 26 ust. 12 i § 27 ust. 10 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15 ustawy o p.z.p.;
- § 3 pkt 9, 11, 12, 13, 20 i 21 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15, w związku z art. 2 pkt 1, 13, 14 i 16 ustawy o p.z.p., oraz art. 6 pkt 8 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228 poz. 1947 z późn. zm.), w związku z art. 222 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. Nr 163, poz. 981);
- § 11, § 24 ust. 11 uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 7 Konstytucji RP oraz art. 32 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587);
- § 16 ust. 1 pkt 2 i 5, § 16 ust. 3, 4 i 6 uchwały, jako podjętych z naruszeniem art. 15 ustawy o p.z.p.;
- części graficznej, stanowiącej załącznik nr 5a do uchwały, w odniesieniu do symbolu WS stanowiącego teren wód otwartych, jako podjętej z naruszeniem art. 15 i 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- części graficznej, stanowiącej załącznik nr 4b do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4 MN/U, stanowiącego część działki ewidencyjnej nr 124/12 z obrębu Obiecankowo, jednostka ewidencyjna Karniewo, w pasie terenu o szerokości 10 metrów, usytuowanego w odległości 28 metrów od południowo – zachodniej granicy

obszaru objętego planem, w kierunku północno – wschodnim oraz odpowiadającej mu części tekstowej uchwały, o której mowa w § 25 uchwały, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 i 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, iż w uchwale Nr XVI/80/2012 z dnia 26 czerwca 2012 r., podlegającej ocenie wraz z procedurą planistyczną, stwierdzono następujące nieistotne naruszenia prawa:

- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; Stosownie do zapisów ww. przepisu projekt tekstu planu miejscowego powinien zawierać określenie granic obszaru objętego uchwałą; W podjętej uchwale nie określono granic obszaru objętego uchwałą;
- art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ww. przepisem „Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, jego zgodności z ustaleniami studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz zasadach ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały”; Tymczasem Rada Gminy Karniewo stwierdziła zgodność z ustaleniami studium, w ramach ustaleń planu, o których mowa w § 1 ust. 4 uchwały; Redakcja przepisu art. 20 ust. 1 ww. ustawy wskazuje na zasadność podjęcia odrębnej uchwały rady, w kwestii zgodności ustaleń projektu planu miejscowego z ustaleniami studium, choć wprost obowiązku takiego w ustawie o p.z.p. nie zawarto; W doktrynie ugruntował się również pogląd, iż stwierdzenie zgodności projektu planu miejscowego z ustaleniami studium, może również nastąpić w samej uchwale, w której jest uchwalany plan miejscowy, o ile stwierdzenie takie znajduje się w części wstępnej uchwały; W przypadku kwestionowanej uchwały oba warianty nie znalazły swojego zastosowania;
- art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p.; zgodnie z przywołanym przepisem „Uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa”; Tymczasem Rada Gminy Karniewo, w ustaleniach § 33 uchwały, określiła, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od daty ogłoszenia jej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”, co stanowi o naruszeniu art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Wojewódzki