



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.102.2013.MS1

Warszawa, 30 lipca 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 174/XXII/13 Rady Gminy Stara Biała z dnia 20 czerwca 2013 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Brwilno”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 9 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2 MN, stanowiących część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 116/2, 116/4 i 116/5 z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, w zakresie gruntów rolnych klasy IIIb;
- terenów oznaczonych symbolem R2, o których mowa w: § 2 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2; § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 12 uchwały oraz w zakresie załącznika graficznego, stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały;
- § 4 pkt pkt 3, 11 i 12 uchwały;
- § 8 ust. 3 zd. 2 uchwały;
- § 9 ust. 2 pkt 8 uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 8 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Stara Biała na sesji w dniu 20 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr 174/XXII/13 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Brwilno”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust. 8, art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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. Art. 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.

Zgodnie z ustaleniami 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 kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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 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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);

- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, 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.

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 rolnych, to jednoznacznie wskazać należy, iż w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zastosowanie będą tu miały przepisy 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.).

Zgodnie z ww. ustawą, gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozryjnymi; pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; rekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 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 rolnych to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczeniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych oraz ograniczeniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów rolnych poprzez ograniczanie przeznaczenia tych gruntów na cele nierolnicze i nieleśne. Z kolei, stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające 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 1 ww. ustawy, przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne „*gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi*”. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Gminy Stara Biała, podejmując przedmiotową uchwałę, związana była treścią art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w brzmieniu obowiązującym po nowelizacji tego unormowania, wprowadzonego ustawą z dnia 8 marca 2013 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 503), zmieniającą ustawę z dniem 26 maja 2013 r. Na mocy art. 1 pkt 1 lit. a ww. ustawy nowelizującej, nadano nowe brzmienie art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez zastąpienie wyrażenia „*(...) gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do takiego przeznaczenia przekracza 0,5 ha - wymaga uzyskania zgody Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej*”, słowami „*gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - wymaga uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi*”. Oznacza to, iż z woli ustawodawcy, zniesione zostało kryterium powierzchniowe, które zwalniało sporządzającego plan do uzyskania takiej zgody, co oznacza, iż każdy grunt rolny klas I – III, wymaga uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia.

Należy również zauważyć, iż ustawodawca nie przewidział okresów przejściowych dla procedur planistycznych wszczętych i niezakończonych, poza miesięcznym *vacatio legis*, co oznacza, iż z dniem wejście w życie ww. nowelizacji, przepisy znowelizowanej ustawy należy stosować wprost.

Organ nadzoru wskazuje, iż zastosowanie ma tu również art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., który stanowi, iż organ wykonawczy gminy występuje o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. 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 i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.**

W ramach obszaru objętego planem miejscowym, w odniesieniu do działek (części działek w granicach obszaru objętego planem miejscowym) oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 116/2, 116/4 i 116/5 z obrębem Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej IIIb, dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia terenów tych pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wraz z obiektami towarzyszącymi, jako przeznaczenie podstawowe (*vide* § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały);
- zabudowę usługową w zakresie usług nieuciążliwych, urządzeń i obiektów związanych z funkcją podstawową (*vide* § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały).

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż wszystkie dopuszczalne formy zagospodarowania, nie mogą stanowić gruntów rolnych w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem gruntem rolnym dla zastosowanych w planie funkcji, może być jedynie taka zabudowa, w ramach której budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia służą wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno - spożywczemu i wchodzą w skład gospodarstw rolnych.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przez „*budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu - rozumie się (...) budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji*

rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych". W związku z powyższym, prowadzenie innej działalności, bądź wprowadzenie innej funkcji terenu wymaga uzyskania stosownych zgód na zmianę przeznaczenia terenu. Brak takiej zgody stanowi zatem o naruszeniu wskazanych powyżej zasad sporządzania planu, ale również o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, bowiem nie jest przesądzone, czy właściwy organ wyraziłby zgodę na zmianę przeznaczenia przedmiotowych gruntów na cele nierolnicze.

Wskazane powyżej naruszenia, stanowią przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2 MN, stanowiących część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 116/2, 116/4 i 116/5 z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, w zakresie gruntów rolnych klasy IIIb.

Zgodnie z:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt (...) sporządza projekt planu miejscowego (...) zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”;
- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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 ustawy o p.z.p. „*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 - **granice 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 Gminy Stara Biała podczas sesji w dniu 29 grudnia 2011 r. podjęła uchwałę Nr 91/XI/11 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Brwilno, gmina Stara Biała”. Podstawą prawną podjętej uchwały był m.in. **art. 14 ust. 1, 2 i 4** ustawy o p.z.p.

Stosownie do ustaleń § 2 ust. 2 uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, wskazano, iż „*granice terenów objętych zmianą planu przedstawiono na załączniku graficznym nr 1 do niniejszej uchwały na fragmencie mapy ewidencyjnej w skali 1:5000*”. Dokonana, przez organ nadzoru, analiza treści załącznika graficznego ww. uchwały prowadzi do wniosku, iż **Rada Gminy Stara Biała, w sposób skuteczny zainicjowała proces sporządzenia zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do:**

- **działek** oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **118/31, 118/32, 118/73, 118/74 i 118/100** z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, przy czym wykonanie tej części uchwały odzwierciedlają, w szczególności, ustalenia § 10 uchwały nr 174/XXII/13 oraz załącznik graficzny nr 1;
- **części działek** oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **116/2, 116/4, 116/5** oraz **123/11**

z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, przy czym wykonanie tej części uchwały odzwierciedlają, w szczególności ustalenia § 9 uchwały nr 174/XXII/13 oraz załącznik graficzny nr 2.

Co prawda w § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały Nr 91/XI/11 wskazano, iż „*Przedmiotem zmiany planu jest: (...) 2) Zmiana zapisu w tekście miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w § 23 dla terenów oznaczonych symbolem R2 w zakresie utrzymania zabudowy siedliskowej i jednorodzinnej istniejącej lub będącej w trakcie realizacji i możliwości jej rozwoju*”, jednakże tak określony przedmiot zmiany planu miejscowego, **odnosić się może jedynie do obszaru objętego zmianą planu miejscowego**, o którym mowa w § 2 ust. 2 ww. uchwały, a który to obszar został wyznaczony na załączniku graficznym, sporządzonym w skali 1:5000 na kopii mapy ewidencyjnej, w którym to załączniku, stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. przedstawiono granice obszaru objętego projektem zmiany planu. Tymczasem, zgodnie z ustaleniami: § 2 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2; § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 12 uchwały, poczyniono ustalenia dla wszystkich terenów oznaczonych symbolem R2, o których mowa w uchwale Nr 188/XXVI/06 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 lipca 2006 r. w sprawie „*Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru wsi Brwilno*”. Tym samym ustaleniami zmiany planu uczyniono również inne, nie wyznaczone w uchwale inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, tereny, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, w zw. z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., a także o naruszeniu samej uchwały Rady Gminy Stara Biała Nr 91/XI/11 z dnia 29 grudnia 2011 r.

Organ nadzoru wskazuje, iż organa gminy Stara Biała, sporządzając plan miejscowy (opcjonalnie jego zmianę), winny znać różnice pomiędzy znaczeniem pojęciowym „*granic obszaru objętego zmianą planu miejscowego*” od „*przedmiotu zmiany planu*”. Niejako na marginesie wskazać należy, iż z ustaleń art. 14 ustawy o p.z.p., nie wynika by w uchwale w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego, konieczne było określenie przedmiotu zmiany planu, w przeciwieństwie do obligatoryjnie określonych, na załączniku graficznym, granic obszaru objętego przyszłym planem (opcjonalnie jego zmianą). W tej sytuacji organa gminy winny także odróżnić przepisy ustawy o p.z.p. od przepisów nieobowiązującej już (dla nowo rozpoczynanych procedur) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), gdzie określenie przedmiotu ustaleń planu miejscowego, było obligatoryjnym ustaleniem uchwały przystąpieniowej [art. 12 ust. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym: „*O przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z zastrzeżeniem art. 13, rozstrzyga rada gminy, w drodze uchwały, określając granice obszaru objętego planem, na mapie stanowiącej załącznik graficzny do tej uchwały i przedmiot jego ustaleń, o którym mowa w art. 10 ust. 1.*”].

W tym stanie rzeczy uchwałodawca, zobligowany był do uchwalenia zmiany planu miejscowego jedynie dla delimitowanych obszarów określonych w załączniku graficznym do ww. uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego. Tymczasem Rada Gminy Stara Biała podejmując w dniu 20 czerwca 2013 r. Uchwałę Nr 174/XXII/13, sporządziła zmianę planu miejscowego dla terenów, które w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (uchwała Nr 188/XXVI/06 Rady Gminy Stara Biała z dnia 25 lipca 2006 r.), oznaczone zostały symbolem R2. Ustalenia części tekstowej w odniesieniu do ww. jednostki terenowej zawarte zostały w: § 2 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2; § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 12 uchwały oraz na rysunku stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały.

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło więc do naruszenia dyspozycji art. 27 oraz art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., jak również wskazanej powyżej uchwały Rady Gminy Stara Biała, inicjującej 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, wiązać 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.

Opisywanym działaniem gmina wprowadziła w błąd tych mieszkańców, którzy nie byli świadomi, że nieruchomości te, na etapie uchwalenia planu, zostaną do niego włączone wbrew granicom określonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, przez co zostali pozbawieni możliwości obrony swoich interesów m.in. na etapie zgłaszania wniosków.

Podkreślić, przy tym należy, iż sporządzający plan miejscowy, informował mieszkańców i właścicieli nieruchomości m.in. poprzez obwieszczenie z dnia 27 kwietnia 2012 r. znak: IR.PP.6721.6.2011 i ogłoszenie zamieszczone w „Tygodniku Płockim” z dnia 8 maja 2012 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego, z których jednoznacznie wynikało, iż zmianą objęto jedynie działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 118/31, 118/32, 118/73, 118/74 i 118/100 z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała oraz części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 116/2, 116/4, 116/5 oraz 123/11 z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała.

Również z zawiadomienia Wójta Gminy Stara Biała z dnia 27 kwietnia 2012 r. znak: IR.PP.6721.6.2011, o którym mowa w art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p. wynika, że „zmiana planu obejmuje obszar działek w obrębie Brwilno wskazanych na załączniku graficznym do uchwały”. Z kolei występując, w trybie art. 53 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. Nr 199, poz. 1227 z późn. zm.), do właściwych organów, o uzgodnienie zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie oddziaływania na środowisko, wymieniono enumeratywnie wyżej wyszczególnione działki, wskazując przy tym, iż powierzchnia objęta zmianą planu wynosi ok. 4 ha, co odpowiada łącznej powierzchni działek, o których mowa w załączniku do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

Z przedstawionych względów, w świetle cytowanych powyżej przepisów, uchybienie to jest niedopuszczalne i z tegoż względu organ nadzoru zmuszony był do stwierdzenia nieważności wszystkich ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem R2, o których mowa w: § 2 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2; § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 12 uchwały oraz w odniesieniu do rysunku planu stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały.

Abstrahując od powyższych naruszeń, wskazać przy tym należy, iż w stosunku do terenów oznaczonych symbolem R2 doszło również do innych naruszeń prawa, które same w sobie stanowią przesłankę do stwierdzenia nieważności ww. ustaleń. I tak, doszło do naruszenia:

- § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), z uwagi na brak zawarcia w tekście planu miejscowego ustaleń dotyczących określenia granic obszaru objętego uchwałą;
- § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na brak zawarcia granic obszaru objętego planem miejscowym; z załącznika nr 3 do uchwały Nr 174/XXII/13 wynika, iż stanowi on jednocześnie załącznik nr 1 do uchwały Nr 188/XXVI/06 z dnia 25 lipca 2006 r., który obejmuje obszar całej wsi Brwilno;
- § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na brak zastosowania, na projekcie rysunku planu miejscowego nazewnictwa i oznaczeń umożliwiających jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego oraz z uwagi na ustalenia

zawarte w legendzie; z dołączonej do rysunku planu miejscowego legendy wynika, iż tereny oznaczone symbolem R2, stanowią „*tereny rolnicze z istniejącą zabudową bez możliwości lokalizacji nowej zabudowy*”, podczas gdy z ustaleń zawartych w § 12 uchwały wynika, iż na ww. terenie możliwa jest nowa zabudowa, w tym zabudowa zagrodowa i zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., poprzez brak określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- § 8 ust. 2 zd. 1, w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w kontekście ustaleń, o których mowa w § 12 ust. 2 pkt 7 uchwały;
- § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), w zw. z art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., poprzez dopuszczenie do powstawania zabudowy w strefie ochronnej od cmentarza;
- art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., poprzez dopuszczenie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na gruntach rolnych podlegających ochronie, bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. 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.

Rada Gminy Stara Biała, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 3) **przepisach szczególnych i odrębnych** – należy przez to rozumieć przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych*”;
- § 4 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 11) **maksymalnej wysokości zabudowy** – jest to wysokość liczona od istniejącego poziomu terenu do najwyższej położonej krawędzi dachu*”;
- § 4 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 12) **intensywności zabudowy** – wskaźnik (udział) powierzchni całkowitej zabudowy (wszystkich kondygnacji budynków) w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”;
- § 8 ust. 3 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „*W przypadku kolizji planowanego zagospodarowania terenu z urządzeniami energetycznymi wnioskodawca poniesie koszty niezbędnej przebudowy*”;
- § 9 ust. 2 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*obszary 2MN i południowa część obszaru 1MN zlokalizowane są w bezpośrednim sąsiedztwie terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych*”

- ze względu na występowanie złożonych i skomplikowanych warunków gruntowych na etapie poprzedzającym uzyskanie stosownych rozstrzygnięć wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane każdorazowo powinno być wymagane ustalenie geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego zgodnie z wymogami przepisów odrębnych. Na podstawie wykonanych badań geotechnicznych kategorię geotechniczną nowoprojektowanego obiektu budowlanego winien określić projektant w uzgodnieniu z osobą upoważnioną, na podstawie przepisów odrębnych, do ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego. W przypadku zamierzeń budowlanych, dla których warunki gruntowe zostaną zaliczone do II lub III kategorii geotechnicznej – poza dokumentacją geotechniczną należy opracować dokumentację geologiczno – inżynierską, zgodnie z wymogami ustawy Prawo geologiczne i górnicze”;
- § 10 ust. 2 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „obszary 2MNZ i 3MNZ zlokalizowane są w bezpośrednim sąsiedztwie terenu zagrożonego osuwaniem się mas ziemnych – ze względu na występowanie złożonych i skomplikowanych warunków gruntowych na etapie poprzedzającym uzyskanie stosownych rozstrzygnięć wynikających z przepisów ustawy Prawo budowlane każdorazowo powinno być wymagane ustalenie geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego zgodnie z wymogami przepisów odrębnych. Na podstawie wykonanych badań geotechnicznych kategorię geotechniczną nowoprojektowanego obiektu budowlanego winien określić projektant w uzgodnieniu z osobą upoważnioną, na podstawie przepisów odrębnych, do ustalania geotechnicznych warunków posadowienia obiektu budowlanego. W przypadku zamierzeń budowlanych, dla których warunki gruntowe zostaną zaliczone do II lub III kategorii geotechnicznej – poza dokumentacją geotechniczną należy opracować dokumentację geologiczno – inżynierską, zgodnie z wymogami ustawy Prawo geologiczne i górnicze”.

W przywołanych powyżej ustaleniach (§ 8 ust. 3 zd. 2, § 9 ust. 2 pkt 8 i § 10 ust. 2 pkt 8 uchwały), Rada Gminy Stara Biała wskazała podmioty, które winny ponieść koszty niezbędnej przebudowy urządzeń energetycznych oraz ustaliła wymogi dotyczące wykonania dokumentacji geotechnicznej, dokumentacji geologiczno – inżynierskiej, a także nałożyła obowiązki na projektanta.

Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie można również traktować, jako wymogu wynikającego z przepisów odrębnych, np. wymogu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż kwestie te reguluje ponadto rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463).

Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieokreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania

zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, a także od wykonania dokumentacji na potrzeby prowadzonej inwestycji, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Definiując w § 4 pkt 12 uchwały, pojęcie „*wskaźnika intensywności zabudowy*”, Rada Gminy Stara Biała zmodyfikowała pojęcie określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zgodnie bowiem z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „*wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”. Z kolei w § 4 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez przyzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Z powyższych ustaleń wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, 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, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

Ponadto Rada Gminy Stara Biała zdefiniowała w § 4 pkt 3 uchwały, pojęcie „*przepisów szczególnych i odrębnych*”, zaliczając do tych przepisów prawomocne decyzje administracyjne. Organ nadzoru zwraca uwagę, decyzje administracyjne nie są przepisami odrębnymi.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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 bowiem 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.

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 w Szreńsku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej

kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 174/XXII/13 Rady Gminy Stara Biała z dnia 20 czerwca 2013 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów we wsi Brwilno*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN i 2 MN, stanowiących część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 116/2, 116/4 i 116/5 z obrębu Brwilno, jednostka ewidencyjna Stara Biała, w zakresie gruntów rolnych klasy IIIb;
- terenów oznaczonych symbolem R2, o których mowa w: § 2 ust. 1 pkt 2, ust. 2, ust. 3 pkt 2; § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 12 uchwały oraz w zakresie załącznika graficznego, stanowiącego załącznik nr 3 do uchwały;
- § 4 pkt pkt 3, 11 i 12 uchwały;
- § 8 ust. 3 zd. 2 uchwały;
- § 9 ust. 2 pkt 8 uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 8 uchwały,

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

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

