



WOJEWODA MAZOWIECKI  
NR LEX-I.4131.120.2013.RM

Warszawa, 4 października 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 i 645)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXIV/197/2013 Rady Gminy Czerwonka z dnia 30 sierpnia 2013 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czerwonka”, w części dotyczącej ustaleń :

- §§ 35, 36, 37, 38 i 39 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 22MNU-1, 23MNU-1, 63MNU-1, 64MNU-1, 65MNU-1 i 99MNU-1, stanowiących działki, bądź ich części, oznaczone numerami ewidencyjnymi: 351 i 409 z obrębu Dąbrówka, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 399 z obrębu Czerwonka Włościańska, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 108 i 122 z obrębu Czerwonka Szlachecka, jednostka ewidencyjna Czerwonka oraz 237 z obrębu Perzanowo, jednostka ewidencyjna Czerwonka, w zakresie gruntów rolnych klasy III;
- § 11 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych (...)”;
- § 26 pkt 4 zd. 2 uchwały ;
- § 28 pkt 3 zd. 2 uchwały ;
- § 30 pkt 1 i 4 uchwały ;
- § 31 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 31 pkt 6 uchwały;
- § 33 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) która koliduje z projektowanym zagospodarowaniem terenu i układem komunikacyjnym, może być realizowana na warunkach określonych przez operatora telekomunikacyjnego (...)”;
- § 37 pkt 1, § 42 pkt 1 i § 47 pkt 1 uchwały, w zakresie użytego sformułowania „lub innymi materiałami przyjaznymi dla środowiska” ;
- § 52 pkt 16 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi”.

## Uzasadnienie

Rada Gminy Czerwonka na sesji w dniu 30 sierpnia 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXIV/197/2013 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czerwonka”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 15 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), 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.”.

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 przeciwerozyjnymi; 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; zrekultywowane 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 ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Tak więc, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów rolnych poprzez ograniczanie przeznaczania 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, 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 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 Czerwonka, 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 dnia 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 8 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 orzecnictwie 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 numerem ewidencyjnym:

- 409 z obrębu Dąbrówka, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (RIIIb), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 22MNU-1;
- 351 z obrębu Dąbrówka, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (PsIII), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod



zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 23MNU-1;

- 399 z obrębu Czerwonka Włociańska, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (RIIIb), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 65MNU-1;
- 108 z obrębu Czerwonka Szlachecka, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (RIIIb), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 63MNU-1;
- 122 z obrębu Czerwonka Szlachecka, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (RIIIb), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 64MNU-1;
- 237 z obrębu Perzanowo, jednostka ewidencyjna Czerwonka, stwierdzono występowanie gruntów rolnych klasy bonitacyjnej III (SIIIb i RIIIb), dla których nie uzyskano decyzji na zmianę przeznaczenia, stosownie do wymogów, o których mowa powyżej, pomimo przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami nieuciążliwymi, jednostka terenowa 99MNU-1.

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 dotyczącej ustaleń: §§ 35, 36, 37, 38 i 39 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 22MNU-1, 23MNU-1, 63MNU-1, 64MNU-1, 65MNU-1 i 99MNU-1, stanowiących działki, bądź ich części, oznaczone numerami ewidencyjnymi: 351 i 409 z obrębu Dąbrówka, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 399 z obrębu Czerwonka Włociańska, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 122 z obrębu Czerwonka Szlachecka, jednostka ewidencyjna Czerwonka oraz 237 z obrębu Perzanowo, jednostka ewidencyjna Czerwonka, w zakresie gruntów rolnych klasy III.

Zgodnie z treścią art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.), jedną z form ochrony zabytków



są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 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), 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”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle, przywołanego na wstępie, art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa.

Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 11 uchwały, w brzmieniu: „Plan wskazuje strefy „W” występowania stanowisk archeologicznych. W granicach tych stref wszelkie zamierzenia inwestycyjne związane z pracami ziemnymi wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami” nie spełniają powyższych warunków.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Czerwonka, wprowadziła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych wszelkich inwestycji związanych z pracami ziemnymi w strefie „W” występowania stanowisk archeologicznych.

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. Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Rada Gminy Czerwonka wprowadzając taki obowiązek, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych nałożeniem obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych.

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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 Czerwonka, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 28 pkt 3 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „Przed wystąpieniem o pozwolenie na budowę należy uzgodnić rozwiązania dotyczące oczyszczania i odprowadzania ścieków deszczowych z tych nawierzchni z odpowiednimi służbami ochrony środowiska Urzędu Gminy”;
- § 30 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się: 1) gazyfikacja jest możliwa, o ile zostanie wybudowana sieć gazowa oraz zawarte zostanie porozumienie pomiędzy dostawcą gazu i odbiorcą”;
- § 30 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w gaz ustala się: (...) 4) szafki gazowe powinny być lokalizowane w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;
- § 31 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 5) przyłączenie obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowa urządzeń elektroenergetycznych, powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego”;
- § 31 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 6) projekty zagospodarowania poszczególnych działek powinny przewidywać rezerwację miejsc i terenu dla lokalizacji linii, stacji i przyłączy oraz innych elementów infrastruktury elektroenergetycznej niezbędnych dla zaopatrzenia lokowanych na tych działkach budynków i budowli w energię elektryczną, a także oświetlenia terenu wokół obiektów oraz dróg”;
- § 33 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad zaopatrzenia w sieć teletechniczną ustala się: (...) 7) przebudowa istniejącej sieci telekomunikacyjnej, która koliduje z projektowanym zagospodarowaniem terenu i układem komunikacyjnym, może być realizowana na warunkach określonych przez operatora telekomunikacyjnego według przepisów odrębnych”;
- § 52 pkt 16 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ustala się obsługę komunikacyjną terenu eksploatacji kopalni przy zachowaniu następujących warunków: a) obsługa komunikacyjna terenu poprzez utwardzony zjazd z drogi publicznej gminnej na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi”;
- § 37 pkt 1, § 42 pkt 1 i § 47 pkt 1 uchwały, w zakresie użytego sformułowania „lub innymi materiałami przyjaznymi dla środowiska”.

W przywołanych powyżej ustaleniach Rada Gminy Czerwonka, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody, akceptacji, porozumienia, dokonania uzgodnienia lub opracowania stosownych projektów zagospodarowania działek, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez podmioty takie jak: jednostki zarządzające, zasilające i eksploatujące, czy zarządcę drogi. Ponadto w ustaleniach: § 37 pkt 1, § 42 pkt 1 i § 47 pkt 1 uchwały, zawarła ustalenia zawierające normy otwarte.



Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. 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, 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 burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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 Czerwonka, 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*”.



Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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 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.

Za niedopuszczalne uznać należy również ustalenia zawarte w § 26 pkt 4 zd. 2 uchwały, w ramach których „*Dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez inne tereny*”. Stosownie bowiem do 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*”. Sieci infrastruktury technicznej są celem publicznym w rozumieniu art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), i tym samym ich rozmieszczenie winno nastąpić w planie miejscowym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIV/197/2013 Rady Gminy Czerwonka z dnia 30 sierpnia 2013 r. „*w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Czerwonka*”, w części dotyczącej ustaleń:

- §§ 35, 36, 37, 38 i 39 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 22MNU-1, 23MNU-1, 63MNU-1, 64MNU-1, 65MNU-1 i 99MNU-1, stanowiących działki, bądź ich części, oznaczone numerami ewidencyjnymi: 351 i 409 z obrębu Dąbrówka, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 399 z obrębu Czerwonka Włociańska, jednostka ewidencyjna Czerwonka; 108 i 122 z obrębu Czerwonka Szlachecka, jednostka ewidencyjna Czerwonka oraz 237 z obrębu Perzanowo, jednostka ewidencyjna Czerwonka, w zakresie gruntów rolnych klasy III;
- § 11 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych (...)*”;
- § 26 pkt 4 zd. 2 uchwały;
- § 28 pkt 3 zd. 2 uchwały;
- § 30 pkt 1 i 4 uchwały;
- § 31 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)*”;
- § 31 pkt 6 uchwały;
- § 33 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) która koliduje z projektowanym zagospodarowaniem terenu i układem komunikacyjnym, może być realizowana na warunkach określonych przez operatora telekomunikacyjnego (...)*”;



- § 37 pkt 1, § 42 pkt 1 i § 47 pkt 1 uchwały, w zakresie użytego sformułowania „*lub innymi materiałami przyjaznymi dla środowiska*”;
- § 52 pkt 16 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi*”;

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.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdził, naruszenia przepisów:

- art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p.; z przytoczonego powyżej przepisu wynika, że „*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 organ uchwałodawczy w § 73 uchwały, ustalił termin *vacatio legis* na 14 dni od ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w zw. z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem określenia parametrów sieci infrastruktury technicznej;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w zw. z § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z brakiem określenia wskaźników w zakresie komunikacji, w szczególności wobec nie określenia ilości miejsc parkingowych dla zabudowy usługowej.

Wojewoda Mazowiecki:

*Jacek Kozłowski*

