



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, 645 i 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/285/2013 Rady Gminy Rzekuń z dnia 29 listopada 2013 r. „w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń w zakresie związanym ze zmianą przebiegu części trasy linii elektroenergetycznej 400 kV Narew – Ostrołęka”, w części dotyczącej ustaleń :

- załącznika graficznego oraz ustaleń części tekstowej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 1RM, 2RM, 3RM, 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 6MU, 7MU, 8MU i 9MU;
- § 4 ust. 1 pkt 5, 15, 16 i 18 uchwały;
- § 10 ust. 2, 4 i 6 uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 12R;
- § 10 ust. 5 uchwały;
- § 10 ust. 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”;
- § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”;
- § 18 ust. 4 uchwały;
- § 20 ust. 1 uchwały;
- § 27 uchwały;
- § 28 uchwały;
- § 31 ust. 3 uchwały;
- § 36 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 41 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach gestora sieci ”;
- § 45 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 45 ust. 1 pkt 6 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97 z 2001 r., poz. 1055) ”;
- § 45 ust. 1 pkt 8, 10 i 11 uchwały;
- § 49 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy Rzekuń na sesji w dniu 29 listopada 2013 r. podjęła uchwałę Nr XLIV/285/2013 „w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń w zakresie związanym ze zmianą przebiegu części trasy linii elektroenergetycznej 400 kV Narew – Ostrołęka”.

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Stosownie do ustaleń 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”. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu. Z kolei z dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, wynika wprost, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Naruszenie wskazanych powyżej przepisów, nastąpiło poprzez **brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów**, w odniesieniu m.in. do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **1RM, 2RM i 3RM**. Stosownie do ustaleń § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, tereny oznaczone symbolem RM, stanowią tereny zabudowy zagrodowej. Powyższe wynika również z rysunku planu miejscowego oraz z dołączonej do niego legendy zawierającej objaśnienie użytych pojęć. Tymczasem z ustaleń szczegółowych zawartych w ustaleniach § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, wynika, iż dla terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, przeznaczeniem podstawowym są: „**a) zabudowa mieszkaniowa zagrodowa, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i letniskowa, c) zabudowa usługowa z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi**”. Ponadto plan, dla ww. jednostek terenowych, określił również przeznaczenie uzupełniające terenu w formie „zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i letniskowej oraz zabudowę usługową z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi” (vide § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały). Jednocześnie w § 4 ust. 1 pkt 8 i 9 uchwały, zdefiniowano pojęcia przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego. Zgodnie z przedmiotowymi definicjami, przez przeznaczenie podstawowe należy rozumieć takie przeznaczenie, które powinno przeważać na danym obszarze, wyznaczonym liniami rozgraniczającymi, zaś przez przeznaczenie uzupełniające, przeznaczenie inne niż podstawowe, które uzupełniają lub rozszerzają przeznaczenie podstawowe. Z ustaleń planu miejscowego wynika,

więc, iż na ww. terenach możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy: mieszkaniowej zagrodowej, mieszkaniowej jednorodzinnej i letniskowej, a nawet usługowej z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi. przy czym zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i letniskowa oraz zabudowa usługowa z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi została zakwalifikowana zarówno, jako podstawowe, jak i uzupełniające przeznaczenie terenu, co w świetle definicji ww. pojęć, sformułowanych w § 4 ust. 1 pkt 8 i 9 uchwały, wzajemnie się wyklucza. Ponadto zgodnie z ustaleniami § 8 ust. 6 uchwały „*Dopuszcza się przekroczenie linii rozgraniczającej zabudowę w przypadkach uzasadnionych wynikających z funkcjonalności zagospodarowania działki*”, co również narusza przywołane powyżej przepisy.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru, dokonał analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, stwierdzając, iż w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 3 pkt 3 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.), przez „*zabudowę zagrodową*” należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”. Z kolei, w świetle art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205), gruntami rolnymi, są m.in. grunty: „*1) określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne; 2) pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla*

potrzeb rolnictwa; 3) pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; 4) pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny (...)"'. Tymczasem przez budynek mieszkalny jednorodzinny, zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409), należy rozumieć „(...) budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”.

Z przywołanych powyżej definicji wynika, iż „**zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna**” jest odmiennym przeznaczeniem terenu, niż „**zabudowa zagrodowa**”, która zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, została uznana za grunt rolny. Również z załącznika nr 1, do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika, iż „**tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych**”, zaliczone do „**terenów użytkowanych rolniczo**”, stanowią inny (odmienny) rodzaj przeznaczenia, niż tereny „**zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**”, które zaliczone zostały do „**terenów zabudowy mieszkaniowej**”.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż naruszenie wskazanych powyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło również poprzez sformułowanie w § 10 ust. 2, 4, 5 i 6 uchwały, ustaleń dla jednostki terenowej 12R, której brak jest na rysunku planu miejscowego.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Zgodnie z wymogami § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia projektu tekstu planu miejscowego, powinny zawierać w szczególności określenie „linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Uchwała narusza wskazane powyżej przepisy, bowiem dla:

- **wszystkich terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę**, bądź dla których przewiduje się możliwość realizacji zabudowy, nie określono wskaźników minimalnej intensywności zabudowy; dotyczy to terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 1RM, 2RM, 3RM, 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 6MU, 7MU, 8MU, 9MU, 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R i 1R/ZE;
- **wszystkich terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę**, bądź dla których przewiduje się możliwość realizacji zabudowy, nie określono geometrii dachów; dotyczy to terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 1RM, 2RM, 3RM, 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 6MU, 7MU, 8MU, 9MU, 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R i 1R/ZE;
- terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R i 1R/ZE, dla których przewiduje się zabudowę (*vide* § 10 ust. 5 i 7, § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 oraz § 11 ust. 5 uchwały), nie określono minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;

- terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R i 1R/ZE, dla których przewiduje się zabudowę, nie określono maksymalnej wysokości zabudowy;
- terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R i 1R/ZE, dla których przewiduje się zabudowę, nie określono wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy.

W tej sytuacji, biorąc pod uwagę powyższe, konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem:

- 1RM, 2RM i 3 RM, o których mowa w § 8 uchwały, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1, w zw. z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 1MN, o których mowa w § 7 uchwały oraz 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 6MU, 7MU, 8MU i 9MU, o których mowa w 9 uchwały, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R i 11R, w zakresie ustaleń, o których mowa w § 10 ust. 5 uchwały oraz o których mowa w § 10 ust. 7 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 1R/ZE, w zakresie ustaleń, o których mowa w § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały oraz o których mowa w § 11 ust. 5 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 12R, w zakresie ustaleń o których mowa w § 10 ust. 2, 4, 5 i 6 uchwały, (...)”, z uwagi na naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wynikających z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak również § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 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". 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.

Zgodnie z ustaleniami planu zawartymi w § 31 ust. 1 i 2 uchwały, na obszarze objętym planem, brak jest jakichkolwiek zabytków, w tym zabytków archeologicznych. Tymczasem ustalenia planu, zawarte w § 31 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*W przypadku odkrycia, podczas prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem, należy wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot, zabezpieczyć ten przedmiot i miejsce jego odkrycia przy pomocy dostępnych środków oraz niezwłocznie zawiadomić o tym Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków lub Wójta Gminy Rzekuń*”, formułują obowiązki, na wypadek odkrycia przedmiotu co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem.

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 stosownych nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów. Wszelkie kompetencje i formy działania organów, a także określenie sposobów postępowania, w tym zakresie, zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Rzekuń nie ma kompetencji do ich zamieszczenia w planie miejscowym.

W związku z przedstawionym w § 31 ust. 3 uchwały, 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).*”

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. Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością zawiadomienia mazowieckiego konserwatora zabytków oraz określenia innych obowiązków z tym związanych. Wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku odkrycia „*przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem*”, określa bowiem ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wobec czego Rada Gminy Rzekuń, nie ma kompetencji do określania zakresu współdziałania, pomiędzy podmiotami a właściwymi organami. 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.

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 Rzekuń, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5) **przepisach szczególnych i odrębnych** - należy przez to rozumieć przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenami wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych (art. 104 KPA)”;*
- § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 15) **obiektach małej architektury** - należy przez to rozumieć urządzenia terenowe służące rekreacji lub podniesienia walorów miejsca wypoczynku np. murki, ławki, siedziska, pergole, piaskownice, huśtawki, pomniki, fontanny, słupy ogłoszeniowe itp.*”;
- § 4 ust. 1 pkt 16 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 16) **urządzeniach infrastruktury technicznej** – należy przez to rozumieć sieć instalacji: wodociągowej, kanalizacyjnej, telefonicznej, gazowej i energetycznej wraz z urządzeniami technicznymi związanymi z funkcjonowaniem tych sieci na wyznaczonych liniach rozgraniczającymi terenie i realizowanych dla całej miejscowości lub kilku miejscowości”;*
- § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 18) **klasie drogi** - należy przez to rozumieć nadanie drodze odpowiednich parametrów technicznych wynikających z jej cech funkcjonalnych”;*
- § 18 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*Trasa projektowanej linii elektroenergetycznej 400 kV jest zgodna z ustaleniami Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Rzekuń uchwalonym uchwałą Rady Gminy Rzekuń Nr IV/12/2010 z dnia 30 grudnia 2010r., rozdz. III, pkt 5, ppkt „Elektroenergetyka” (str. 38), w którym mowa, że „na terenie sołectw: Przytuły Stare, Przytuły Nowe i Rozwory dopuszcza się zmianę przebiegu trasy linii 400kV w kierunku Łomży, ze względów środowiskowych i społecznych.*”;
- § 20 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady kształtowania korytarzy ekologicznych. 1. Ustala się łączyć rozproszone małe lasy (głównie prywatne) w większe kompleksy leśne*”;
- § 27 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony gruntów rolnych. 1. ograniczanie przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, 2. zapobieganie procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w produkcji rolniczej powstającym wskutek działalności nierolniczej, 3. rekultywacja i*

zagospodarowanie gruntów na cele rolnicze”;

- § 28 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony gruntów leśnych. 1. ograniczanie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, 2. zapobieganie procesom degradacji i dewastacji oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej powstającym wskutek działalności nieleśnej, 3. poprawianie wartości użytkowej gruntów leśnych oraz zapobieganie obniżania ich produktywności”;
- § 36 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Określa się następujące zasady i warunki podziału nieruchomości: (...) 2) zakaz podziału terenów na działki budowlane”;
- § 41 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie systemu telekomunikacyjnego ustala się: (...) 2) przebudowę zgodnie z przepisami szczególnymi, kolidujących urzędzeń i sieci, na warunkach gestora sieci”;
- § 45 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie gazyfikacji przewodowej ustala się: (...) 3) Konieczność uzgodnienia projektu linii elektroenergetycznej 400 kV Narew – Ostrołęka w Zakładzie Gazowniczym Białystok”;
- § 45 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie gazyfikacji przewodowej ustala się: (...) 6) W obrębie projektowanych pasów drogowych, w ciągach chodników lub pasach zieleni, należy zarezerwować teren pod ułożenie gazociągów ulicznych średniego ciśnienia. Gazociągi te muszą posiadać strefy kontrolowane w odległości 0,5 m z każdej strony przewodu, zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97 z 2001 r., poz. 1055)”;
- § 45 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie gazyfikacji przewodowej ustala się: (...) 8) Warunki przyłączania odbiorców do istniejącej sieci gazowej określi Mazowiecka Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. Oddział Zakład Gazowniczy Białystok, natomiast teren pod budowę infrastruktury gazowej udostępni władający”;
- § 45 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie gazyfikacji przewodowej ustala się: (...) 10) Przy scalaniu, podziale nieruchomości gruntowych lub działek objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego należy zapewnić możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci gazowej”;
- § 45 ust. 1 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie gazyfikacji przewodowej ustala się: (...) 11) W przypadku budowy ulic należy rozważyć (tam gdzie jest to możliwe i konieczne) umieszczenie sieci gazowej w tzw. kanałach zbiorowych technologicznych”;
- § 49 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się następujące przedsięwzięcia z zakresu potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa: 1) budowa słupów o wysokości 50,0m npt. i większej podlegają zgłoszeniu do Dowództwa Sił Powietrznych RP przed wydaniem pozwolenia na ich budowę, 2) dopuszcza się wykonanie oświetlenia przeszkodowego przewodów i słupów linii na zasadach określonych w przepisach szczególnych”.

W przywołanych powyżej ustaleniach Rada Gminy Rzekuń, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania zgody, akceptacji, porozumienia, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez podmioty takie jak: gestorzy sieci, „Zakład Gazowniczy Białystok”, „Mazowiecka Spółka Gazownictwa Sp. z o.o. Oddział Zakład Gazowniczy Białystok”, czy Dowództwo Sił Powietrznych RP.

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 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.

Ustalenia: § 18 ust. 4, § 20 ust. 1, § 27, § 28, § 36 ust. 2 pkt 2, § 45 ust. 1 pkt 6, 10 i 11 oraz § 49 uchwały, 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. Tymczasem w:

- § 27 uchwały, określono *zasady ochrony gruntów rolnych*, które stanowią powielenie oraz modyfikację przepisów art. 3 ust. 1 pkt 1 - 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którą „*Ochrona gruntów rolnych polega na: 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze*”;
- § 28 uchwały, określono *zasady ochrony gruntów leśnych*, które stanowią powielenie oraz modyfikację przepisów art. 3 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którą „*ochrona gruntów leśnych polega na: 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, (...) 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności*”;
- § 36 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Określa się następujące zasady i warunki podziału nieruchomości: (...) 2) zakaz podziału terenów na działki budowlane*”; zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych; z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika jednak upoważnienie do ustanawiania zakazu podziału na działki budowlane; ustanawiając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, wprowadzających zakaz ich dokonywania, Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 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; w sytuacji braku określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, o tym, jakiej wielkości działka może być wydzielona, będzie więc decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, 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;
- § 18 ust. 4 uchwały, zawarto sformułowania dotyczące zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, co stanowi o naruszeniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.; zgodnie

z przytoczonym powyżej przepisem „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium*”, co oznacza, że stwierdzenie to winno nastąpić przed uchwaleniem planu miejscowego; zawarcie takiego stwierdzenia w treści uchwały narusza tym samym wskazany przepis; ponadto plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i ma zawierać normy; tymczasem w ustaleniach § 18 ust. 4 uchwały, zawarto cytaty z ustaleń obowiązującego studium mającego potwierdzać fakt, że przedmiotowy plan miejscowy nie narusza ustaleń obowiązującego studium;

- § 20 ust. 1 i § 45 ust. 1 pkt 10 i 11 uchwały, zawarto ustalenia o charakterze nienormatywnym, nie wyrażającym jakichkolwiek norm prawnych, co narusza art. 15 ustawy o p.z.p.; ponadto powyższe ustalenia poczynione zostały bez wzajemnego powiązania z pozostałymi ustaleniami planu; z redakcji § 45 ust. 1 pkt 10 uchwały, z kolei wynika, iż powyższe ustalenia dotyczą również obszarów pozostających poza granicami obszaru objętego planem;
- § 45 ust. 1 pkt 6 uchwały, przywołano ustalenia nieobowiązującego rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. z 2001 r., Nr 97, poz. 1055); stosownie do dyspozycji § 111 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640), przedmiotowe rozporządzenie zostało uchylone z dniem 5 września 2013 r.;
- § 49 uchwały, nałożono obowiązek zgłaszania do właściwego organu, budowę słupów o wysokości 50 m i więcej (powyżej poziomu terenu), przed wydaniem pozwolenia na budowę, przy czym z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), nie wynika wprost, aby ww. zgłoszenie trzeba było dokonać przed uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę); ponadto, również § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, w brzmieniu: „*Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej*”, o tym nie przesądza; co więcej z literalnego brzmienia ww. paragrafu, można natomiast wywnioskować, iż zgłoszenia dokonuje się gdy obiekt już istnieje; zatem zgłoszenie winno nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na budowę, a przed ukończeniem inwestycji (§ 10 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych); ponadto powyższa kwestia została już uregulowana w ww. przepisie wykonawczym i brak podstaw prawnych do zamieszczenia takich regulacji w planie miejscowym.

Ponadto Rada Gminy Rzekuń w ustaleniach, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 5, 15, 16 i 18 uchwały, zdefiniowała pojęcia „*przepisów szczególnych i odrębnych*”, „*obiektów małej architektury*”, „*urządzeń infrastruktury technicznej*” oraz „*klasy drogi*”, które stanowią modyfikacje zawartych w ustawie o p.z.p. „*legalnych definicji*”, bądź też zostały zdefiniowane z naruszeniem obowiązującego porządku prawnego.

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 definicji zawartych w innych przepisach. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna. Organ nadzoru wskazuje tym samym, że zdefiniowane w:

- § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, pojęcie *obiektu małej architektury*, posiada swoją legalną definicję w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409), zgodnie, z którą przez *obiekt małej architektury* należy rozumieć „*niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi,*

wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huštawki, drabinki, śmietniki”;

- § 4 ust. 1 pkt 16 uchwały, pojęcie *urządzeń infrastruktury technicznej*, posiada swoją legalną definicję w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.); ponadto do definicji tej odwołuje się również, zdefiniowane w art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. pojęcie *uzbrojenia*;
- § 4 ust. 1 pkt 18 uchwały, pojęcie *klasy drogi*, posiada swoją legalną definicję w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.), zgodnie, z którym przez *klasę drogi*, należy rozumieć „*przyporządkowanie drodze odpowiednich parametrów technicznych, wynikających z jej cech funkcjonalnych*”.

Z kolei w § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie *przepisów szczególnych i odrębnych*, przez które należy rozumieć m.in. ograniczenia w dysponowaniu terenami wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych (art. 104 KPA). Tymczasem decyzje administracyjne nie są ani przepisem szczególnym ani przepisem odrębnym, bowiem w drodze decyzji administracyjnej rozstrzygane są sprawy indywidualne. Przepisy prawa, stanowią samodzielną jednostkę redakcyjną tekstu prawnego, zawartą w danym akcie prawnym, nie zaś w decyzji administracyjnej. Ponadto wskazać należy, że zgodnie z doktryną prawa, istota przepisów szczególnych, w stosunku do przepisu ogólnego, polega na tym, że przepis szczególny, tę samą kwestię reguluje w sposób odrębny niż przepis ogólny. Ponadto przepis szczególny uchyla stosowanie przepisu ogólnego.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

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 Rzekuń, 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 jakiegokolwiek 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.

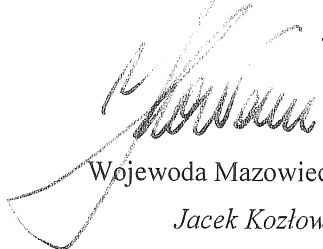
Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/285/2013 Rady Gminy Rzekuń z dnia 29 listopada 2013 r. „*w sprawie zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy Rzekuń w zakresie związanym ze zmianą przebiegu części trasy linii elektroenergetycznej 400 kV Narew – Ostrołęka*”, **w części dotyczącej ustaleń:**

- załącznika graficznego oraz ustaleń części tekstowej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 1RM, 2RM, 3RM, 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 6MU, 7MU, 8MU i 9MU;
- § 4 ust. 1 pkt 5, 15, 16 i 18 uchwały;
- § 10 ust. 2, 4 i 6 uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 12R;
- § 10 ust. 5 uchwały;
- § 10 ust. 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”;
- § 11 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały;
- § 11 ust. 5 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowę zabudowy zagrodowej, budowę oraz zmianę funkcji istniejących budynków nie kolidującą z funkcją podstawową w obrębie siedliska na zasadach określonych w niniejszej uchwale (...)”;
- § 18 ust. 4 uchwały;
- § 20 ust. 1 uchwały;
- § 27 uchwały;
- § 28 uchwały;
- § 31 ust. 3 uchwały;
- § 36 ust. 2 pkt 2 uchwały;

- § 41 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach gestora sieci”;
- § 45 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 45 ust. 1 pkt 6 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97 z 2001 r., poz. 1055)”;
- § 45 ust. 1 pkt 8, 10 i 11 uchwały;
- § 49 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