



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.47.2014.MO

Warszawa, 7 maja 2014 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 20/XXXV/2014 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Bieniewiec (obszar I)*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 14 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz podziału (...)”;
- § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- § 22 ust. 2 uchwały;
- § 27 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały;
- § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na podstawie umów indywidualnych i (...)”;
- § 32 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszczają do lokalizacji sieci infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL i 3ZL;
- § 35 ust. 2 pkt 2, § 36 ust. 2 pkt 2, § 38 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przebudowy (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c uchwały, w zakresie, w jakim dotyczą procedury podziału nieruchomości;
- § 46 ust. 2 pkt 2 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Żabia Wola, na sesji w dniu 25 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr 20/XXXV/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Bieniewiec (obszar 1).

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego oraz do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem 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.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Żabia Wola podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w:

- § 14 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady scalania i podziału oraz podziału nieruchomości zostały określone dla poszczególnych terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania w Dziale II.”;
- § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie wód podziemnych i powierzchniowych: 1) Ustala się, że wszelkie prace melioracyjne oraz prace ziemne związane z przekształcaniem układu hydrogeograficznego, w tym również sypanie wałów, przekształcenie

poziomu terenie mogące naruszyć spływ powierzchniowy wody i stosunki wodne wymagają uzgodnienia na warunkach zgodnych z przepisami Prawa Wodnego i każdorazowo zgłoszenia do ewidencji odpowiedniego zarządu melioracji i urządzeń wodnych.";

- § 22 ust. 2 lit. a, lit. b, lit. c uchwały, w brzmieniu: „2. Na obszarze ww. stref plan ustala: a) nakaz uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków – przed wydaniem pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem właściwemu organowi budów obiektów budowlanych, wiążących się z wykonywaniem robót ziemnych- uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych, b) nakaz uzyskania przez inwestora, od wojewódzkiego konserwatora zabytków uzgodnienia zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych poprzedzających inne niż wymienione w lit. a) roboty ziemne lub zmianę charakteru dotychczasowej działalności w granicach ww. strefy, c) nakaz przeprowadzenia badań archeologicznych oraz wykonania ich dokumentacji, (przed rozpoczęciem badań archeologicznych wymagane jest uzyskanie od wojewódzkiego konserwatora zabytków pozwolenia na ich prowadzenie).”;
- § 27 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Zasady zaopatrywania w energię elektryczną: (...) 4) Dopuszcza się lokalizację, stacji transformatorowych, innych niż wyznaczone na rysunku planu, w celu zapewnienia zaopatrzenia w energię elektryczną bez konieczności zmiany planu; 5) ustala się, że dla projektowanych w terenie stacji transformatorowych 15/04kV niewyznaczonych na rysunku planu należy wydzielić działki o minimalnych wymiarach 3mx2m dla stacji słupowych;”
- § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Zasady usuwania odpadów: 1) Ustala się zasady usuwania odpadów: 1) Ustala się zasadę zorganizowanego systemu usuwania odpadów stałych i wywóz na wysypisko śmieci na podstawie umów indywidualnych i zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
- § 32 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) W technicznie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się lokalizowanie sieci infrastruktury technicznej poza terenem komunikacji w oparciu o przepisy odrębne;”;
- § 35 ust. 2 pkt 2, § 36 ust. 2 pkt 2, § 38 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (dla nowej zabudowy i istniejącej w przypadku rozbudowy, nadbudowy, przebudowy)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3) Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości a) zasady i warunki podziałów – dopuszcza się podział nieruchomości pod warunkiem zachowania wartości użytkowych części powstałych po podziale, zgodnych z przeznaczeniem i warunkami zagospodarowania określonych planem, – adaptuje się istniejące, przed wejściem w życie planu, podziały wydzielające działki budowlane o powierzchni mniejszej niż podana wyżej jako wystarczające do zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem terenu, pod warunkiem zachowania pozostałych ustaleń planu, – dopuszcza się wydzielenie działek o mniejszej szerokości frontu i mniejszej powierzchni niż podana poniżej w przypadku gdy taka działka ma służyć powiększeniu działki sąsiedniej, – każda wydzielana działka musi mieć zapewniony bezpośredni dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej i do infrastruktury technicznej, – za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej lub dojazdu o parametrach podanych w §24.”;
- § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3) Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości a) zasady i warunki podziałów – dopuszcza się podział nieruchomości pod warunkiem zachowania wartości użytkowych części powstałych po podziale, zgodnych z przeznaczeniem i warunkami zagospodarowania określonych planem, – adaptuje się istniejące, przed wejściem w życie planu, podziały wydzielające działki budowlane o powierzchni mniejszej niż podana wyżej jako wystarczające do zagospodarowania zgodnego z przeznaczeniem terenu, pod warunkiem zachowania pozostałych ustaleń planu, – dopuszcza się wydzielenie działek o mniejszej szerokości frontu i mniejszej powierzchni niż podana poniżej

w przypadku gdy taka działka ma służyć powiększeniu działki sąsiedniej, – każda wydzielana działka musi mieć zapewniony dostęp do drogi publicznej lub wewnętrznej i do infrastruktury technicznej.”;

- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „3) Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (...) b) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek (...), c) minimalne fronty nowo wydzielanych działek (...), d) (...) – ustala się kąt położenia granic nowo wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego: $90^{\circ} \pm 20^{\circ}$,”;
- § 36 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c uchwały, w brzmieniu: „3) Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (...) b) minimalne powierzchnie nowo wydzielanych działek (...), c) minimalne fronty nowo wydzielanych działek (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 1 tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „1) Ogólne zasady zagospodarowania (...) – ustala się formy, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: (...) ▫ maksymalna powierzchnia zabudowy oraz utwardzonych dojeżdż i dojazdów w stosunku procentowym do powierzchni działki lub działek, na których znajduje się dana inwestycja – 75%,”.

Przytoczone w § 22 ust. 2 lit. a, lit. b, lit. c uchwały, ustalenia odnoszące się do występującego w granicach przedmiotowego planu stanowiska archeologicznego, objętego w planie strefą ochrony konserwatorskiej, naruszają zasady zobowiązujące do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., uwzględniające również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p.

W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Gminy Żabia Wola, wprowadziła obowiązek uzyskania przez inwestora, w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia właściwemu organowi administracji budowlanej, uzgodnienia z konserwatorem zabytków, zakresu i rodzaju niezbędnych badań archeologicznych wiążących się z wykonywaniem robót ziemnych w strefie ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego oraz nałożyła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych i uzyskania pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie tych badań.

Tymczasem zasady dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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 m.p.z.p., 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 określają 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 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 Żabia Wola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością „uzgadniania” organu ochrony zabytków przed podjęciem działań przy zabytku archeologicznym, o którym mowa w § 22 ust. 2 lit. a i lit. b uchwały. Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Żabia Wola nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie. Z drugiej strony, brak również podstaw prawnych do nakładania na uczestników procesu budowlanego obowiązku „uzgadniania”, związanego z zabytkiem znajdującym się w obszarze strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wymagających uzyskania pozwolenia wskazanych w ustawie (art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy Żabia Wola. Należy jeszcze podkreślić, iż ustawa nakłada taki obowiązek wyłącznie w odniesieniu do zabytków wpisanych do rejestru. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych przypadków, w których wymagane jest pozwolenie, bądź uzgodnienie. Rada Gminy Żabia Wola wprowadzając taki obowiązek, w odniesieniu do terenów znajdujących się w granicach strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego, przekroczyła swoją kompetencję.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy. Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania pozwolenia, bądź uzgodnienia, organu nadzoru konserwatorskiego, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku nałożenia przez Radę Gminy Żabia Wola obowiązku przeprowadzenia badań archeologicznych w obrębie strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego, wykonania ich dokumentacji oraz uzyskania pozwolenia na ich prowadzenie (§ 22 ust. 2 lit. c uchwały). Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności 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 również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. W art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uregulowane również zostały kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 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 z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie *uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przytoczonych powyżej ustaleniach: § 17 ust. 1 pkt 1 i § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, Rada Gminy Żabia Wola uzależniła możliwość dokonania określonych czynności od uzyskania uzgodnienia właściwych jednostek administracyjnych zarządzających melioracjami i urządzeniami melioracyjnym oraz od wskazania wyłącznego sposobu usuwania odpadów. Tymczasem wprowadzone w uchwale uregulowania zostały już określone w przepisach odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że nałożone przez Radę Gminy Żabia Wola, w § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały, czynności, tj. obowiązek uzgodnienia i zgłoszenia do ewidencji odpowiedniego zarządu melioracji i urządzeń wodnych, wszelkich prac melioracyjnych oraz prac ziemnych związanych z przekształceniem układu hydrogeograficznego, zostały zawarte w przepisach ustawy z dnia

18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r., poz. 145 z późn. zm.), określających gospodarowanie wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, a w szczególności kształtowanie i ochronę zasobów wodnych, korzystanie z wód oraz zarządzanie zasobami wodnymi (art. 1 ust. 1 ustawy).

Również ustalony w § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, obowiązek usuwania odpadów na podstawie indywidualnych umów, nie znajduje podstaw prawnych, gdyż przepisy dotyczące systemu usuwania odpadów stałych i wywozu na wysypisko śmieci oraz gospodarowania odpadami, uregulowane zostały w przepisach odrębnych, tj. w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.) oraz w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie, z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

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, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Brak jest również podstaw prawnych do zawarcia ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej ustaleniach: § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret piąte, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret czwarte uchwały, określających zasadę dostępu do drogi publicznej, które stanowią modyfikację zawartej w ustawie o p.z.p. „legalnej definicji”. Na potrzeby ustawy o p.z.p., ustawodawca w art. 2 ustawy

o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie *dostępu do drogi publicznej* (art. 2 pkt 14 ustawy), rozumianego, jako „*bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej*”.

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.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „*praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki*” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Ponadto, w: § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a **tiret pierwsze, tiret drugie, tiret trzecie i tiret czwarte, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, tiret drugie i tiret trzecie** uchwały, zawarto ustalenia, które zostały uregulowane w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518). Zgodnie z art. 104 ust. 2 pkt 6 ww. ustawy, „2. Uchwała rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości powinna zawierać: (...) 6) *ustalenia co do rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej planowanych do wybudowania, terminy ich budowy oraz źródła finansowania; (...)*”. Stosownie do przepisu art. 106 ust. 3 ww. ustawy „3. Gmina jest zobowiązana do wybudowania na gruntach objętych uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej, stosownie do przepisu art. 104 ust. 2 pkt 6. Koszty wybudowania tych urządzeń nie mogą obciążać uczestników postępowania, chyba że na mocy zawartego z gminą porozumienia strony postanowią inaczej.”.

Powyższe ustalenia 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.

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 Żabia Wola, 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.

W kontekście powyższego wskazać również należy, iż miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Powyższe ustalenia wykraczają poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz naruszają przepisy odrębne mające zastosowanie przy sporządzaniu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”.

W: § 35 ust. 2 pkt 2, § 36 ust. 2 pkt 2, § 38 ust. 2 pkt 2 uchwały, ustalono parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, takie jak: powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki, powierzchnia biologicznie czynna, maksymalna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, geometria dachów. Powyższe parametry i wskaźniki ustalono zarówno dla nowej zabudowy, jak dla istniejącej zabudowy, w przypadku jej rozbudowy, nadbudowy i przebudowy. Zatem w wyniku przebudowy istniejącej zabudowy, będą mogły ulec zmianie takie parametry tej zabudowy, jak powierzchnia zabudowy, wysokość, a w konsekwencji także kubatura. Tymczasem, zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, poprzez przebudowę należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji. W związku z powyższym, wskazane ustalenia uchwały, w odniesieniu do przebudowy istniejącej zabudowy, naruszają ww. przepis ustawy Prawo budowlane oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązujący do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Na wstępie zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, że Rada Gminy Żabia Wola kwestię dotyczącą procedury scalania i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stosuje w sposób zamienny (tożsamy). Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami

oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, dokonane przez Radę Gminy Żabia Wola. Z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych, a także ustaleń ogólnych uchwały wynika, iż w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, uregulowane zostały warunki i zasady dokonywania podziału nieruchomości, co wynika wprost z ustaleń zawartych w przytoczonych powyżej ustaleniach: § 14 ust. 2, § 35 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d *tiret pierwsze*, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c uchwały.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika tym samym możliwość dokonywania podziału na działki budowlane, nie tylko w odniesieniu do procedury *scalenia i podziału*, ale przede wszystkim w zakresie procedury *podziału nieruchomości*. W ww. ustaleniach szczegółowych uchwały, określono parametry: minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek, szerokości frontów nowo wydzielanych działek oraz określono kąt położenia granic nowo wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego.

Wskazać należy na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy Żabia Wola, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 20 marca 2007 r. (uchwała Nr 23/V/2007), to tym samym, **nie miała ona możliwości określenia zarówno minimalnej powierzchni wydzielanej działki, nie miała również podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki oraz kąta położenia granic w stosunku do pasa drogowego w odniesieniu do trybu podziału**, o której mowa w ww. ustaleniach uchwały (organ nadzoru aprobuje przedmiotowe ustalenia jedynie w zakresie procedury scalenia i podziału).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ww. ustawy). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ww. ustawy), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały rada gminy określiła zasady i warunki dokonywania podziałów nieruchomości, polegające m.in. na określeniu: minimalnej powierzchni wydzielanej działki budowlanej, minimalnej szerokości frontu działki, a także kąta położenia granic wydzielanych działek budowlanych w stosunku do przyległego pasa drogowego.

Zawierając, w omawianych powyżej ustaleniach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości w zakresie narzuconego parametru powierzchni działki, jej frontu oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, rada naruszyła tym samym dyspozycję

art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. To, jaka winna być powierzchnia działki, szerokość jej frontu oraz kąt jej położenia w stosunku do pasa drogowego, winno wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, w zakresie narzuconych, wymienionych powyżej parametrów, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi a aktem prawa miejscowego.

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

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

Organ nadzoru wskazuje na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej części uzasadnienia, z prawomocnymi orzeczeniami:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 stycznia 2011 r. Sygn. akt. II OSK 2335/10, w którym NSA orzekł, że *„Nie rada gminy, lecz wójt gminy jest organem właściwym do podziału nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest aktem przeznaczonym do dokonywania takich rozstrzygnięć o charakterze indywidualnym. Podział kompetencji między radę gminy i wójta gminy oznacza w szczególności, że rada nie jest uprawniona do udzielania w swych uchwałach wytycznych wiążących wójta przy wykonywaniu jego ustawowych kompetencji, chyba że inaczej stanowi przepis szczególny. Plan nie jest częścią procedury rozgraniczenia.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13.

W ustaleniach ogólnych uchwały, dotyczących sieci infrastruktury technicznej, dopuszczono lokalizowanie sieci infrastruktury technicznej, w technicznie uzasadnionych przypadkach, poza terenem komunikacji w oparciu o przepisy odrębne (§ 32 ust. 1 pkt 2 uchwały). Zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 1 uchwały, „Przepisy ogólne obowiązują na całym obszarze objętym planem, przepisy szczegółowe obowiązują dla poszczególnych terenów oznaczonych symbolem cyfrowym i literowym.”. Z powyższych ustaleń wynika tym samym, że umożliwiono lokalizowanie nowych sieci infrastruktury technicznej na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach przeznaczonych pod lasy. W ustaleniach szczegółowych uchwały dla terenów przeznaczonych pod lasy (1ZL – 3ZL), ustalono jedynie, że zakazuje się budowy budynków (§ 40 ust. 2 pkt 1 uchwały).

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

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

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy zgodnie, z którym, przez przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, rozumie się przez to ustalenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy

o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.). Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej, na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów przeznaczonych pod lasy, w ramach terenów 1ZL – 3ZL, zaś plan miejscowy dopuszcza w ramach ww. terenów możliwość lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń § 32 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych, dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu. Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. Sygn. akt. IV SA/Wa 1259/13.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, które stosownie do wymogów § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny być zawarte na rysunku planu.

W § 46 ust. 1 pkt 1 uchwały, ustalono, że teren oznaczony symbolem 1E, został przeznaczony pod infrastrukturę techniczną – stację transformatorową 15 kV. Zgodnie z ustaleniami § 46 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, dla projektowanych w terenie stacji transformatorowych słupowych, 15/0,4 kV należy wydzielić działki o minimalnych wymiarach 3 m x 2 m.

Jednocześnie w ustaleniach ogólnych uchwały (§ 27 ust. 1 pkt 4 i pkt 5) dopuszczono lokalizację stacji transformatorowych innych, niż wyznaczone na rysunku planu, bez konieczności zmiany planu oraz ustalono, że dla tych projektowanych stacji transformatorowych słupowych, nie wyznaczonych na rysunku planu, należy wydzielić działki o minimalnych wymiarach 3 m x 2 m.

Z ustaleń § 27 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 oraz § 46 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret pierwsze uchwały, wynika zatem, że może nastąpić zmiana ustalonego w przedmiotowym planie przeznaczenia terenu, na inne przeznaczenie, tj. pod budowę stacji transformatorowej, bez przeprowadzenia procedury zmiany planu, co stanowi o naruszeniu art. 27 ustawy o p.z.p. Dopuszczona ww. ustaleniami zmiana przeznaczenia terenu, prowadzi do zmiany linii rozgraniczających. Tymczasem, ustalenia planu miejscowego powinny w jednoznaczny sposób określać przeznaczenie terenu, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Brak wyznaczenia na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających terenów przeznaczonych pod dopuszczone ustaleniami planu ww. inwestycje, narusza także wymogi art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Poprzez podjęcie omawianej uchwały doszło do naruszenia zasad oraz istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., dającego podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały na mocy art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, we wskazanym wyżej zakresie.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 20/XXXV/2014 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 25 marca 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Żabia Wola obejmującego fragment miejscowości Bieniewiec (obszar 1), w części dotyczącej ustaleń:

- § 14 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz podziału (...)”;
- § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- § 22 ust. 2 uchwały;
- § 27 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały;
- § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na podstawie umów indywidualnych i (...)”;
- § 32 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszczają do lokalizacji sieci infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL i 3ZL;
- § 35 ust. 2 pkt 2, § 36 ust. 2 pkt 2, § 38 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), przebudowy (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. a, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 35 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c, lit. d, § 36 ust. 2 pkt 3 lit. b, lit. c uchwały, w zakresie, w jakim dotyczą procedury podziału nieruchomości;
- § 46 ust. 2 pkt 2 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.

Równocześnie organ nadzoru wskazuje, że uchwała Nr 20/XXXV/2014 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 25 marca 2014 r., zawiera również spreczne i niespójne ustalenia pomiędzy tekstem i rysunkiem planu miejscowego, do których zaliczyć możemy m.in. spreczne ustalenia pomiędzy:

- § 23 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „**Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.** (...) 3. Obiekty budowlane w sąsiedztwie linii energetycznych i stacji transformatorowych (w obszarze ograniczonego zagospodarowania) należy projektować, realizować oraz użytkować zachowując przepisy bezpieczeństwa, Polskie Normy i inne przepisy odrębne.”, w związku z ustaleniami § 3 ust. 2 pkt 1 lit. a, lit. b, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Rysunek planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego granicami planu przy użyciu oznaczeń zastosowanych i opisanych odpowiednio w legendzie: 1) oznaczenia graficzne będące ustaleniami planu: a) granice obszaru objętego planem, b) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, c) nieprzekraczalne linie zabudowy, d) wymiarowanie linii rozgraniczających i linii zabudowy, e) strefy ochrony konserwatorskiej zabytków archeologicznych, f) przeznaczenie terenów – określone symbolami literowymi i cyfrowymi; 2) pozostałe oznaczenia graficzne mają charakter informacji i nie stanowią ustaleń planu miejscowego.” oraz w związku z ustaleniami § 6 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Przepisy ogólne obowiązują na całym obszarze objętym planem, przepisy szczegółowe obowiązują dla poszczególnych terenów oznaczonych symbolem cyfrowym i literowym” a rysunkiem planu, na którym „obszar ograniczonego zagospodarowania

wzdłuż linii energetycznej SN” stanowi oznaczenie informacyjne nie stanowiące ustaleń planu;

- § 29 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie na rysunku planu zostały wskazane strefy kontrolowane od gazociągu średniego ciśnienia” oraz § 29 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Zgodnie z ww rozporządzeniem w strefach kontrolowanych: – nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągów podczas jego użytkowania”, w związku z ustaleniami § 3 ust. 2 pkt 1 lit a, lit. b, lit. c, lit. d, lit. e, lit. f, pkt 2 oraz § 6 ust. 1 uchwały a rysunkiem planu, na którym „obszar ograniczonego zagospodarowania wzdłuż gazociągu średniego ciśnienia DN 100” stanowi oznaczenie informacyjne nie stanowiące ustaleń planu; powyższe wskazuje także na niespójności pomiędzy tekstem uchwały i legendą rysunku planu, dotyczącą przyjętego nazewnictwa, tj.: wg tekstu uchwały, na rysunku planu określone zostały „strefy kontrolowane wzdłuż gazociągu średniego ciśnienia” a wg legendy rysunku planu: „obszar ograniczonego zagospodarowania wzdłuż gazociągu średniego ciśnienia DN 100”;

Powyższe rozbieżności stanowią o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu i projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń” i stanowią o naruszeniu prawa.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski



