




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, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/293/2014 Rady Gminy Radzanowo z dnia 19 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w południowej części miejscowości Kostrogaj położonej pomiędzy granicami obszaru wyznaczonego symbolami A, B, C, D, E, F oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę w miejscowości Kostrogaj o numerze ewidencyjnym 85/2 gmina Radzanowo”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu z właściwymi organami i właściwą miejscowo Spółką Wodną”;
- § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 11 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z ochrony środowiska i uwarunkowań terenowych za zgodą zarządcy drogi (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych ustalonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Dopuszcza się prowadzenie linii kablowych po obu stronach pasa drogowego, na warunkach określonych przez zarządcę sieci. W przypadku niezachowania odpowiednich odległości od obiektów budowlanych i urządzeń uzbrojenia terenu dopuszcza się prowadzenie linii energetycznych po trasach uzgodnionych z zarządcą sieci,”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. d uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały;
- § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały;
- § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) ulicy dojazdowej (KDD 1/2) i (...)”;
- § 14 ust. 4 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 15 ust. 4 uchwały;

- § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 10 lit. d oraz § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały w zakresie sformułowania „*KDG 1/2 i KDD 1/2 (...)*”;
- § 16 ust. 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w zakresie terenów: KDD 1/2 i KDG 1/2;
- załącznika graficznego, w zakresie oznaczenia: „”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Radzanowo na sesji w dniu 19 maja 2014 r. podjęła uchwałę Nr XLVI/293/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w południowej części miejscowości Kostrogaj położonej pomiędzy granicami obszaru wyznaczonego symbolami A, B, C, D, E, F oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę w miejscowości Kostrogaj o numerze ewidencyjnym 85/2 gmina Radzanowo”.

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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Stosownie do ustaleń 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. 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 wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);

- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej, sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”*

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

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *„linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”* powinny być określone na rysunku planu.

W § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie „teren” oraz pojęcie „linii rozgraniczających”. Z przywołanych jednostek redakcyjnych uchwały wynika, że terenem jest część obszaru planu, z określonym symbolem zawierającym cyfry i litery, który określony jest za pomocą linii rozgraniczających. Linie te wydzielają z obszaru planu zarówno tereny o różnym przeznaczeniu, jak i o różnych zasadach zagospodarowania. Powyższe wynika również z ustaleń § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, w którym zdefiniowano pojęcie „ulicy, pasa drogowego”, *przez który należy rozumieć „pas terenu prawnie wydzielony liniami rozgraniczającymi (...)”* oraz z ustaleń szczegółowych zawartych w § 13 uchwały.

Dokonana, przez organ nadzoru, analiza rysunku planu miejscowego, prowadzi do wniosku, że nie ustalono linii rozgraniczającej pomiędzy terenami dróg: klasy głównej, kategorii wojewódzkiej oznaczonej symbolem KDG oraz klasy dojazdowej, kategorii gminnej KDG, co stanowi przede wszystkim o naruszeniu: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, zaś w kontekście ustaleń § 13 ust. 1 pkt 1 i 2, w związku z § 4 ust. 1 pkt 4 i 5 uchwały oraz części graficznej odnośnie ww. dróg również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wszystkich ustaleń uchwały tj. zarówno części tekstowej, jak i graficznej w zakresie dróg: KDD 1/2 i KDG 1/2.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały, stanowiącego o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczy również zamieszonego na rysunku planu oznaczenia: „— • • —”. Organ nadzoru wskazuje, że brak jest zdefiniowania, w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego, przedmiotowego oznaczenia, jak również brak jest jakichkolwiek ustaleń w odniesieniu do delimitowanego, przez to oznaczenie, obszaru.

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

- § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ileokroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 13) wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć wysokość mierzoną od naturalnej warstwy terenu w najniższym punkcie obrysu budynku do kalenicy lub najwyższego punktu na pokryciu kubatury, bez masztów odgromnikowych, anten, kominów i wież kościołów*”;
- § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ustala się: (...) 4) przebudowę urządzeń melioracyjnych w sposób umożliwiający funkcjonowanie sieci melioracyjnej na terenach sąsiednich w uzgodnieniu z właściwymi organami i właściwą miejscowo Spółką Wodną*”;
- § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ustala się: (...) 5) wykreślenie z ewidencji urządzeń melioracji szczegółowych zmeliorowanych użytków rolnych*”;
- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. *Na obszarze planu obowiązuje: (...) 3) w stosunku do istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów ustala się możliwość ich rozbudowy lub przebudowy w przypadku kolizji z planowanym zagospodarowaniem. a) *zabrania się umieszczania urządzeń infrastruktury (w tym liniowych) w liniach rozgraniczających drogi wojewódzkiej - odstępstwa, w szczególnie uzasadnionych przypadkach mogą nastąpić, jeżeli warunki techniczne i wymogi bezpieczeństwa na to pozwalają, wyłącznie za zgodą zarządcy drogi. Warunki powyższe nie dotyczą przyłączy, b) dopuszcza się sytuowanie urządzeń infrastruktury w pasach drogowych w szczególnie uzasadnionych przypadkach**

wynikających z ochrony środowiska i uwarunkowań terenowych za zgodą zarządcy drogi, ”;

- § 12 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. Na obszarze planu obowiązuje: (...) 8) zaopatrzenie w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia, istniejącej i projektowanej, kablowej lub napowietrznej na warunkach technicznych ustalonych przez zarządcę sieci z zachowaniem następujących warunków: (...) b) w przypadku wzrostu zapotrzebowania mocy lub potrzeby rezerwowego zasilania odbiorców, wymagających zwiększonej pewności zasilania, powiązania projektowanej sieci z istniejącą realizować na podstawie odrębnych projektów w oparciu o warunki przyłączenia wydane przez zarządcę sieci, c) budowę i przebudowę sieci energetycznej napowietrznej lub kablowej przewidzieć w pasie drogowym tak, aby były zachowane odpowiednie odległości od obiektów budowlanych i urządzeń uzbrojenia terenu. **Dopuszcza się prowadzenie linii kablowych po obu stronach pasa drogowego, na warunkach określonych przez zarządcę sieci. W przypadku niezachowania odpowiednich odległości od obiektów budowlanych i urządzeń uzbrojenia terenu dopuszcza się prowadzenie linii energetycznych po trasach uzgodnionych z zarządcą sieci, d) w przypadku kolizji projektowanego zagospodarowania terenu z istniejącymi urządzeniami energetycznymi, wnioskodawca poniesie koszty niezbędnej przebudowy, po zawarciu z właścicielem sieci elektroenergetycznej stosownej umowy określającej warunki tej przebudowy, ”**

Rada Gminy Radzanowo, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, dokonania uzgodnienia, w porozumieniu, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez podmioty takie jak: zarządca drogi i sieci, czy właściwa spółka wodna. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń dotyczących: całego obszaru objętego planem, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 uzyskania zgód (dokonania uzgodnień, porozumień), 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 zajęł Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Co więcej, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., nie obejmuje m.in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji. Najważniejsze spośród uprawnień zarządcy drogi określa bowiem art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy uchwały dotyczące uzyskania zgody, czy uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg. Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Organ nadzoru nie znajduje również podstaw prawnych do dokonywania uzgodnień z „właściwą miejscowo Spółką Wodną”, jak również do nakładania obowiązków związanych z wykreśleniem z ewidencji urządzeń melioracji szczegółowych zmeliorowanych użytków rolnych. Spółka wodna to jednostka organizacyjna posiadająca osobowość prawną działająca w celu zaspakajania, wskazanych w ustawie z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.), potrzeb z zakresu gospodarowania wodami. Przedmiotowa ustawa w art. 164 - 184 reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące powstania i zasad jej działania, wobec powyższego brak podstaw prawnych do nakładania jakichkolwiek obowiązków, co do kwestii dokonywania uzgodnień, o których mowa w § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały. Z kolei kwestie dotyczące melioracji wodnych, również określone zostały w ustawie Prawo wodne w szczególności w jej art. 70 do 78. W przepisach tych określono kompetencje dotyczące prowadzenia ewidencji wód, w tym m.in. urządzeń melioracji wodnych oraz zmeliorowanych gruntów (m.in. art. 70 ust. 3 ww. ustawy).

Z kolei w ustaleniach, o których mowa w § 4 pkt 13 uchwały, zdefiniowano pojęcie „wysokości zabudowy”, pod kątem pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690). Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i **maksymalnej wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został w wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, tożsamym 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 dysfunkcjonalny 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; LEX nr 673876).

Za niedopuszczalne uznać należy również definiowanie pojęcia *powierzchni zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 4 pkt 8 uchwały. 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*”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną, ustalając bezpośrednio w terenie, granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

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

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Na wstępie zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stosowana jest 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 *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie. Przede wszystkim w § 11 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym ustala się: 1) na obszarze opracowania planu nie występują obszary wymagająca scalania 2) warunki podziału nieruchomości określone zostały w Rozdziale III”. Z przytoczonej powyżej jednostki redakcyjnej wprost wynika, zatem utożsamianie ww. procedur. Powyższe wynika również z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w Rozdziale 3 pn. „Ustalenie szczegółowe dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu, kształtowania zabudowy oraz warunków podziału nieruchomości” oraz szczegółowych ustaleń zawartych w: § 14 ust. 4, § 15 ust. 4, § 16 ust. 4 uchwały.

Zwrócić również należy uwagę 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 Rada Gminy Radzanowo, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 8 lipca 2010 r. (uchwała Nr XLIX/309/2010), to tym samym, **nie miała ona możliwości określenia zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki, nie miała również podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki w odniesieniu do trybu podziału, o której mowa w ww. ustaleniach.**

Rada Gminy Radzanowo 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. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, w zakresie narzuconych, wymienionych powyżej parametrów, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust.1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/293/2014 Rady Gminy Radzanowo z dnia 19 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w południowej części miejscowości Kostrogaj położonej pomiędzy granicami obszaru wyznaczonego symbolami, B, C, D, E, F, oraz zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego działkę w miejscowości Kostrogaj o numerze ewidencyjnym 85/2 gmina Radzanowo” w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu z właściwymi organami i właściwą miejscowo Spółką Wodną”;
- § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 11 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z ochrony środowiska i uwarunkowań terenowych za zgodą zarządcy drogi (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach technicznych ustalonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. b uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Dopuszcza się prowadzenie linii kablowych po obu stronach pasa drogowego, na warunkach określonych przez zarządcę sieci. W przypadku niezachowania odpowiednich odległości od obiektów budowlanych i urządzeń uzbrojenia terenu dopuszcza się prowadzenie linii energetycznych po trasach uzgodnionych z zarządcą sieci, ”;
- § 12 ust. 1 pkt 8 lit. d uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały;
- § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 5 pkt 2 uchwały;
- § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) ulicy dojazdowej (KDD 1/2) i (...)”;
- § 14 ust. 4 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały;

- § 15 ust. 4 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 10 lit. d oraz § 16 ust. 3 pkt 5 uchwały w zakresie sformułowania „KDG 1/2 i KDD 1/2 (...)”;
- § 16 ust. 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w zakresie terenów: KDD 1/2 i KDG 1/2;
- załącznika graficznego, w zakresie oznaczenia: „— • • —”,
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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto na naruszenie:

- art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez ustalenia zawarte w § 21 uchwały, wskazujące na wejście w życie przedmiotowej uchwały „(...) po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”, podczas gdy minimalny termin, wynikający z przywołanego przepisu to 30 dni;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. przez ustalenia zawarte w § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, poprzez przywołanie przepisu odnoszącego się do procedur planistycznych zainicjowanych po 21 października 2010 r.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

