



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.101.2014.MZ1

Warszawa, 22 lipca 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr 520/XLI/2014 Rady Gminy Lesznowola z dnia 30 maja 2014 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Mysiadło”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wyłącznie po uzyskaniu decyzji o dopuszczalnej emisji, (...)”;
- § 21 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwalają (...)”;
- § 21 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego (...)”;
- § 28 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „Dopuszcza się wytyczenie ścieżek rowerowych wszędzie tam, gdzie pozwalają na to warunki techniczne i program rozwoju układu dróg rowerowych w gminie Lesznowola po opracowaniu”.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2014 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 520/XLI/2014 „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Mysiadło”.

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

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

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.

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), 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 stwierdza, iż Rada Gminy Lesznawola, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa w:

- § 15 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „dopuszczenie podejmowania działalności gospodarczej wiążącej się z wprowadzeniem substancji zanieczyszczających powietrze **wyłącznie po uzyskaniu decyzji o dopuszczalnej emisji**, w zakresie zgodnym z przepisami odrębnymi”;
- § 21 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „ustala się obowiązek zagospodarowania czystych wód opadowych i roztopowych (...) poprzez skierowanie ich: (...) b) do studni chłonnych w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwalają,”;
- § 23 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) zezwala się na odprowadzanie wód deszczowych z dachów i innych powierzchni utwardzonych do rowów melioracyjnych, poprzez strefowe oczyszczalnie, w których wody deszczowe powinny być oczyszczone do poziomu wymaganego przez obowiązujące przepisy prawne; dopuszcza się również odprowadzenie tych wód po podczyszczeniu do zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na działce budowlanej lub ich rosządkowanie po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego”.

Powyższe zapisy zawarto w ustaleniach ogólnych w Dziale II pn. „Ustalenia dla całego obszaru”, Rozdział 3 uchwały pn. „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego (...)”, w zakresie ochrony środowiska (§ 15 uchwały) oraz w Dziale II, Rozdział 5 pn. „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu infrastruktury technicznej”, w zakresie odprowadzenia wód opadowych i roztopowych na całym obszarze objętym planem (§ 21 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 3 i 10 ustawy o p.z.p. a także w § 4 pkt 3 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przepisach ustawy o p.z.p. i ww. rozporządzenia, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności *uzyskania wymaganych pozwoleń lub decyzji*, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku przeprowadzenia ww. działań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych.

Kwestie dotyczące dopuszczalnej emisji substancji zanieczyszczających powietrze zostały uregulowane przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 z późn. zm.). Kwestie, o których mowa w § 15 pkt 3 uchwały, uregulowane zostały w szczególności w ww. ustawie, w ramach Tytułu III pn. „Przeciwdziałanie zanieczyszczeniom” Dział II pn. „Instalacje, urządzenia, substancje oraz produkty” oraz Dział IV pn. *Pozwolenia na wprowadzanie do środowiska substancji lub energii*, Rozdział II pn. *Wydawanie pozwoleń* (art. 184 - art. 192 ustawy).

Z kolei kwestie dotyczące pozwolenia wodno – prawnego zostały uregulowane szczegółowo przez ustawodawcę w przepisach ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.), w szczególności w Dziale VI pn. *Zarządzanie zasobami wodnymi*, Rozdział 4 pn. *Pozwolenia wodnoprawne* (art. 122 – art. 141 ww. ustawy).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy uchwały dotyczące naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ustawy o p.z.p. 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 Lesznówola, 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, że normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

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

Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach

ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Konsekwencją tego, że uchwalony plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, jest również to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jego ustalenia są więc wiążące. Określa się w nim przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz zasady i warunki zagospodarowania terenów (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z zachowaniem warunków określonych w innych, powiązanych z planowaniem przestrzennym ustawach. **Powinien on przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną**, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p., w tym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej - tak, aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Zatem niedopuszczalne jest stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w akcie o randze źródła prawa powinny mieć charakter zamknięty.

Z kolei art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 8, jak również art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., dotyczy również ustaleń zawartych w § 28 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Dopuszcza się wytyczenie ścieżek rowerowych *wszędzie tam, gdzie pozwalają na to warunki techniczne i program rozwoju dróg rowerowych* w gminie Lesznowola *po opracowaniu*”. Warunkowe ustalenie przebiegu ścieżek rowerowych, uzależnione od nieznanymi kryteriów warunków technicznych, a także nieistniejącego programu rozwoju dróg rowerowych, stanowi normę otwartą, której stosowanie w planie, stosownie do wcześniejszych wyjaśnień, jest niedopuszczalne.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 520/XLI/2014 Rady Gminy Lesznowola z dnia 30 maja 2014 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Mysiadło”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wyłącznie po uzyskaniu decyzji o dopuszczalnej emisji, (...)”;
- § 21 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwalają (...)”;
- § 21 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego (...)”;
- § 28 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „Dopuszcza się wytyczenie ścieżek rowerowych *wszędzie tam, gdzie pozwalają na to warunki techniczne i program rozwoju układu dróg rowerowych w gminie Lesznowola po opracowaniu*”,

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

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

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

