



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.104.2015.JF

Warszawa, 20 maja 2015 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/26/2015 Rady Gminy Klwów z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Przysiałowice Duże, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 5 pkt 11 uchwały;
- § 5 pkt 14 uchwały;
- § 8 ust. 1 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) Zmiana przeznaczenia zmeliorowanych gruntów może nastąpić zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 9 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) W odniesieniu do powierzchni terenu inwestycji w Rozdziale III (...)”;
- § 10 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 10 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- § 11 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz niezbędnej infrastruktury technicznej (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz na warunkach dystrybutorów sieci (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) , na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 12 ust. 5 pkt 1 uchwały;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i na warunkach określonych przez dostawcę (...)”;
- § 13 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) do najwyższego punktu konstrukcji, licząc od poziomu terenu istniejącego, z dopuszczeniem elementów wyższych, wynikających z potrzeb technologicznych (...)”;
- § 13 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni gruntu objętego inwestycją (...)”;
- § 14 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz niezbędna infrastruktura techniczna (...)”;
- § 14 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni gruntu objętego inwestycją (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 kwietnia 2015 r., Rada Gminy Klwów podjęła uchwałę Nr VI/26/2015 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Przysiałowice Duże”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 3 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199), 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem 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 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 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.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. 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. 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 6 lit. c 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 przeznaczenia 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 produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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.

Obiektów infrastruktury technicznej takich jak: stacje transformatorowe, podziemne przepompownie ścieków, szczelne zbiorniki na nieczystości ciekłe, nie zalicza 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. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu,

stanowią m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostka terenowa oznaczona symbolem 1ZL.

Tymczasem w:

- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3) *Dopuszcza się lokowanie obiektów infrastruktury technicznej takich jak stacje transformatorowe, podziemne przepompownie ścieków, szczelne zbiorniki na nieczystości ciekłe czy stacje telekomunikacyjne na całym obszarze planu.*”;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Dopuszcza się lokalizację nowych sieci i urządzeń infrastruktury telekomunikacji, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi i na warunkach określonych przez dostawcę.*”;
- § 11 ust. 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenów istniejących lasów, oznaczonego symbolem 1ZL, na rysunku planu ustala się zakaz zabudowy, za wyjątkiem urządzeń rekreacyjnych, niewyznaczonych dojazdów i dojazdów oraz niezbędnej infrastruktury technicznej.*”;
- § 14 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Przeznaczenie dopuszczalne – urządzenia rekreacyjne, niewyznaczone dojścia i dojazdy oraz niezbędna infrastruktura techniczna.*”.

Co prawda z ustaleń, obowiązujących na całym obszarze planu, zawartych w § 12 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że „*Dopuszcza się prowadzenie nowych sieci infrastruktury technicznej pod warunkiem, że nie będą naruszać pozostałych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych.*”, jednakże porównanie ustaleń ww. jednostki redakcyjnej z ustaleniami: § 12 ust. 2 pkt 3, § 12 ust. 6 pkt 1, § 11 ust. 2 i § 14 pkt 2 uchwały, prowadzi do wniosku, że przywołane powyżej ustalenia, wykluczają się wzajemnie. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części dotyczącej ustaleń:

- § 11 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania „ (...) *oraz niezbędnej infrastruktury technicznej*”;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 14 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania „ (...) *oraz niezbędna infrastruktura techniczna*”.

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), 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.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś 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.

Tymczasem w ustaleniach:

- § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) Wszelkie działania inwestycyjne w obrębie stref ochronnych naależy uzgodnić z właściwym dystrybutorem sieci.”;
- § 12 ust. 2 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) W przypadku kolizji istniejących sieci i urządzeń z planowanymi nowymi obiektami, dopuszcza się ich przebudowę według przepisów odrębnych oraz na warunkach dystrybutorów sieci.”;
- § 12 ust. 2 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „6) Uściślenie lokalizacji obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej oraz średnic projektowanych sieci, następować będzie w porozumieniu z dystrybutorami sieci na etapie wydawania decyzji administracyjnych.”;
- § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) Odprowadzenie ścieków poprodukcyjnych oraz bytowych do szczelnych bezodpływowych zbiorników na nieczystości ciekłe, podczyszczenie ich w stopniu określonym w przepisach odrębnych, odbiór i wywóz przez wyspecjalizowane firmy na miejsce wskazane przez właściwe władze sanitarne i gminne, docelowo po zrealizowaniu gminnej kanalizacji sanitarnej odprowadzenie ścieków przez sieć kolektorów do oczyszczalni, na warunkach określonych przez zarządcę sieci.”;
- § 12 ust. 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) Zaopatrzenie w energię elektryczną na warunkach określonych przez zarządcę sieci lub ze źródeł niekonwencjonalnych.”;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) Dopuszcza się lokalizację nowych sieci i urządzeń infrastruktury telekomunikacji, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi i na warunkach określonych przez dostawcę.”;

Rada Gminy Klwów uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od uzyskania uzgodnienia realizacji inwestycji udzielanych przez podmioty takie, jak zarządcy i dystrybutorzy sieci, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń ogólnych dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej.

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określania, 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 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).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy zaskarżonej 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 sieci. Zadania zarządców sieci, związane z administrowaniem sieciami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

W ocenie 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.

Wskazane 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 Kłwów, 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. (Sygn. akt 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”.

Organ nadzoru wskazuje zatem, iż w cytowanych powyżej jednostkach redakcyjnych uchwały, zawarto ustalenia:

- które zostały już uregulowane w art. 7 oraz art. 9 ust. 2 i ust. 4 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), jak również w § 8 ust. 1, w tym w szczególności w pkt 5, rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1059), a także uregulowane zostały w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623 z późn. zm.), w tym w szczególności w §§ 6 – 8; powyższe stanowi o braku kompetencji do formułowania, w ramach ustaleń planu miejscowego, ww. kwestii;
- które zostały już uregulowane w art. 15 (w szczególności w art. 15 ust. 4) oraz art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139); powyższe stanowi o braku kompetencji do formułowania, w ramach ustaleń planu miejscowego, ww. kwestii;
- bez stosownej kompetencji; z żadnego przepisu prawa materialnego nie wynika obowiązek dokonywania uzgodnień z właściwym dystrybutorem sieci; brak również jakichkolwiek podstaw prawnych do cedowania na zarządcę sieci możliwości decydowania o sposobie zabudowy i zagospodarowania terenu w strefie oddziaływania linii; jedyne kompetencje w tym zakresie wynikają z władztwa planistycznego gminy unormowanego w art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym; powyższe stanowi o przekroczeniu kompetencji oraz o naruszeniu wskazanych powyżej przepisów dotyczących władztwa planistycznego gminy;
- dotyczące lokalizacji obiektów, urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, a także ustalania średnic w porozumieniu z dystrybutorami sieci na etapie wydawania decyzji administracyjnych; tymczasem powyższe kwestie uregulowane zostały w przepisach odrębnych; organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7d pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520), do zadań starosty należy w szczególności: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu; definicja geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu zawarta jest natomiast w art. 2 pkt 14 ww. ustawy, zgodnie z którym, należy przez to rozumieć system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację i udostępnianie informacji o sieciach uzbrojenia terenu stanowiącej, na podstawie art. 2 pkt 11 tejże ustawy, wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłne, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp.; z dyspozycji art. 7d pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, wynika również koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarze powiatu; koordynacja oznacza więc stosowanie przez starostę różnego rodzaju legalnych środków w celu zharmonizowania działalności podmiotów projektujących i realizujących sieci uzbrojenia terenu; kwestie te szczegółowo uregulowane zostały w przepisach Rozdziału 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne; geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu obejmuje informacje o projektowanych, znajdujących się w trakcie budowy oraz istniejących sieciach uzbrojenia terenu, ich usytuowaniu, przeznaczeniu oraz podstawowych parametrach technicznych, a także

o podmiotach, które władają tymi sieciami (art. 27 ust. 1 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne); zgodnie z art. 28b ww. ustawy, sytuowanie projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarach miast oraz w pasach drogowych na terenie istniejącej lub projektowanej zwartej zabudowy obszarów wiejskich, z wyłączeniem przyłączy oraz sieci uzbrojenia terenu sytuowanych wyłącznie w granicach działki budowlanej, uzgadnia się na naradach koordynacyjnych organizowanych przez starostę, w której uczestniczą: wnioskodawcy, podmioty, które zarządzają sieciami uzbrojenia terenu, organy wykonawcze gmin na terenie których mają być sytuowane projektowane sieci uzbrojenia terenu a także inne podmioty, które mogą być zainteresowane rezultatami narady koordynacyjnej.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania, zgód (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. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., Sygn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r., Sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych. I tak w:

- § 5 pkt 9 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*działki budowlanej*”;
- § 5 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*wskaznika intensywności zabudowy*”;
- § 5 pkt 14 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*obiektów małej architektury*”.

Zgodnie z dyspozycją § 5 pkt 9 uchwały, „*Ilekoć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 9) działce budowlanej – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu określoną w przepisach szczególnych*”. Tymczasem definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 12) działce budowlanej - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. Z kolei w § 5 pkt 11 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ilekoć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 11) wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wartość liczbową, wyrażającą stosunek sumy powierzchni całkowitej w obrysie zewnętrznym wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki*”. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował pojęcie „*intensywności zabudowy*”. Zgodnie z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „*(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 5 pkt 11 uchwały, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podkreślić również należy, iż skoro z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., Sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., Sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia*”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. 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.

W tym miejscu podkreślić również należy, iż literalne brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy oraz minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określa **wskaźnik w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, nie zaś do powierzchni terenu inwestycji.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu, zarówno w § 9 ust. 1 uchwały wprowadzono zapis w brzmieniu: „1. W odniesieniu do powierzchni terenu inwestycji w Rozdziale III określa się wskaźniki: (...) 2) wskaźnik powierzchni czynnej biologicznie, obowiązujący jako minimalny; (...) 4) wskaźnik intensywności zabudowy obowiązujący jako minimalny; 5) wskaźnik intensywności zabudowy obowiązujący jako maksymalny;”, jak również w § 13 pkt 5 uchwały określono minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej „(...) *nie mniejszy niż 30 % powierzchni gruntu objętego inwestycją*”, gdy tymczasem z woli ustawodawcy wskaźniki te winny zostać ustalone „w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Wskazać przy tym należy,

iż z dyspozycji § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały wynika, iż w przedmiotowym planie miejscowym ustala się ww. wskaźniki w odniesieniu do działki budowlanej, nie zaś do terenu inwestycji.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Ponadto zgodnie z dyspozycją § 5 pkt 14 uchwały, „*Ilekoć w przepisach uchwały jest mowa o: (...) 14) obiektach małej architektury – należy przez to rozumieć niewielkie obiekty takie jak: ławki, latarnie, stojaki na rowery, kwietniki, śmietniki, posągi, wodotryski;*”. Tymczasem definicja obiektu małej architektury została zawarta w art. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), zgodnie z którym „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 4) obiekcie małej architektury - należy przez to rozumieć niewielkie obiekty, a w szczególności:*

- a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury,*
- b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej,*
- c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki;”.*

W § 13 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Na terenie zabudowy produkcyjnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1P ustala się: (...) 4) Maksymalną wysokość zabudowy: 9 metrów do najwyższego punktu konstrukcji, licząc od poziomu terenu istniejącego, z dopuszczeniem elementów wyższych, wynikających z potrzeb technologicznych;*”. W powyższych ustaleniach uchwały, wraz z określeniem wysokości zabudowy zdefiniowany został sposób pomiaru tej wysokości, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 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 najniższej 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 najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”. Należy zatem stwierdzić, iż 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 zabudowy** (vide art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy. Do parametrów tych należą w szczególności określenie maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabaryty obiektów.

Pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy* zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stało się pojęciem ustawowym. Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną z określeniem od jakiego punktu do jakiego punktu wysokość ta powinna być liczona. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, czego w przedmiotowej uchwale nie uczyniono, wskazując na możliwość dopuszczenia elementów wyższych (wynikających z potrzeb technologicznych) bez określenia jej maksymalnego wymiaru.** W tej sytuacji niezbędne było stwierdzenie nieważności ustaleń § 13 pkt 4 uchwały, w zakresie sposobu liczenia wysokości oraz dopuszczenia „*elementów wyższych, wynikających z potrzeb technologicznych*”.

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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że 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*).

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. określenie: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Ponadto w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., Rada Gminy Klwów uprawniona była do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego oprócz zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, o których mowa

w § 10 uchwały, wprowadzono także ustalenia dotyczące zasad dokonywania podziału nieruchomości (*quod vide* § 10 ust. 2 uchwały).

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). 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*. Tymczasem w § 10 ust. 2 uchwały wskazano, że „2. *Dopuszcza się na terenie zabudowy produkcyjnej oznaczonej na rysunku planu symbolem 1P podział nieruchomości wynikający z wydzielenia dróg wewnętrznych oraz wydzielenia nowych działek budowlanych*”, podczas gdy z tytułu § 10 uchwały wynika, iż uregulowane w nim zostały „*Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem.*”. Zatem w ustaleniach § 10 ust. 2 pkt 1 – 4 uchwały ustalono parametr: minimalnej i maksymalnej szerokości frontu działki, minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, zarówno dla procedury dotyczącej *podziału nieruchomości*, jak i *scalenia i podziału*.

Podsumowując, Rada Gminy Klwów, miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki – co więcej z uprawnienia takiego skorzystała, **nie miała jednak podstaw prawnych do określenia minimalnej i maksymalnej szerokości frontu działki oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, dla potrzeb dokonywanych podziałów nieruchomości.**

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 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **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).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 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, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Ponadto Rada Gminy Klwów sformułowała również ustalenia w brzmieniu: „5) **Przy podziale nieruchomości** na cele budowlane ustala się zapewnienie bezpośredniego dostępu do drogi

publicznej lub pośredniego poprzez drogi wewnętrzne.” (quod vide § 10 ust. 2 pkt 5 uchwały), podczas gdy zgodnie z art. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p. „Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 14) „dostęp do drogi publicznej” – należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;”.

Tym samym, Rada Gminy Klwów, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.).

Wskazać należy, iż z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika jednoznacznie, iż: „Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane”. Tryb ten został określony w art. 14 i 17 ustawy o p.z.p. Tymczasem, Rada Gminy Klwów, pominęła ww. tryb uchwalenia zmiany planu, poprzez wprowadzenie zapisu, w brzmieniu: „Zmiana przeznaczenia zmeliorowanych gruntów może nastąpić zgodnie z przepisami odrębnymi.”, co należy uznać za istotne naruszenie trybu sporządzania planu. Zgodnie zaś z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. „Naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części”.

W przedmiotowej sprawie istotnym wydaje się fakt, iż zarówno z samej ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynikają wymogi co do samej zawartości, ale również sposobu zapisów, zarówno części tekstowej, jak i graficznej, ustaleń planu miejscowego. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, brak jest możliwości uznania za dopuszczalne, dokonanie zmiany przeznaczenia terenu, poprzez wprowadzenie zapisu, o którym mowa w § 8 ust. 1 zd. 2 uchwały.

Przedstawione wyżej stanowisko ma również odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12 (publ. LEX nr 1251793), zgodnie z którym „dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie”.

Niejako na marginesie wskazać należy, iż **Rozdział 3** (cyfra arabska) uchwały zatytułowany **Ustalenia szczegółowe. Przeznaczenie terenów i zasady ich zagospodarowania**, w ustaleniach § 9 ust. 1 uchwały, został wskazany, jako **Rozdział III** (cyfra rzymska).

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. 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. Wskazać przy tym należy, że częściowe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/26/2015 Rady Gminy Klwów z dnia 14 kwietnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Przysławowice Duże, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 9 uchwały;
- § 5 pkt 11 uchwały;
- § 5 pkt 14 uchwały;
- § 8 ust. 1 zd. 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) Zmiana przeznaczenia zmeliorowanych gruntów może nastąpić zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 9 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) W odniesieniu do powierzchni terenu inwestycji w Rozdziale III (...)”;
- § 10 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 uchwały, w odniesieniu do trybu podziału nieruchomości;
- § 10 ust. 2 pkt 5 uchwały;
- § 11 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz niezbędnej infrastruktury technicznej (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały;
- § 12 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz na warunkach dystrybutorów sieci (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) , na warunkach określonych przez zarządcę sieci (...)”;
- § 12 ust. 5 pkt 1 uchwały;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- § 12 ust. 6 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i na warunkach określonych przez dostawcę (...)”;
- § 13 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) do najwyższego punktu konstrukcji, licząc od poziomu terenu istniejącego, z dopuszczeniem elementów wyższych, wynikających z potrzeb technologicznych (...)”;
- § 13 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni gruntu objętego inwestycją (...)”;
- § 14 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz niezbędna infrastruktura techniczna (...)”;
- § 14 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powierzchni gruntu objętego inwestycją (...)”;

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

