



## 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

### stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/2015 Rady Gminy Michałowice z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice stanowiących zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Komorów – część I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 6 uchwały;
- § 6 pkt 2 uchwały;
- § 8 pkt 1 lit. m uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 1 lit. n uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. p uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. q uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyłączeniem budynków sanitarno-gospodarczych służących do obsługi terenów zieleni i placów zabaw,”;
- § 11 pkt 6 uchwały;
- § 11 pkt 7 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. e tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez gestora sieci (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. e tiret piąte uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. j uchwały, w brzmieniu: „(...) na warunkach określonych przez gestora sieci,”.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice, na sesji w dniu 12 maja 2015 r., podjęła uchwałę Nr VII/45/2015 w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice stanowiących zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Komorów – część I”. 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 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl 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.

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

Redakcja art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Organ nadzoru stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro zatem uchwałodawca na terenach zieleni krajobrazowej, oznaczonej w planie symbolem A.ZK, przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym kubaturowych (*quod vide* § 8 pkt 3 lit. a uchwały), to przedmiotowa uchwała, dla ww. terenów, winna zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W myśl art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...)* 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące*

*parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.*

Rada Gminy Michałowice naruszyła przywołane powyżej przepisy. Na terenach zieleni krajobrazowej, o których mowa w § 8 pkt 3 uchwały, dopuściła do sytuowania budynków sanitarno gospodarczych, przy czym dla wskazanej formy zabudowy, nie określiła żadnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, w tym m.in. maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy oraz linii zabudowy. Dlatego też organ nadzoru, zobligowany był do stwierdzenia nieważności ustaleń § 8 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyłączeniem budynków sanitarno-gospodarczych służących do obsługi terenów zieleni i placów zabaw, ”.

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia w sprawie planu, 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 z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. tj. w:

- § 2 pkt 6 uchwały, zdefiniowano pojęcie **powierzchni całkowitej zabudowy**, przez które należy rozumieć: „(...) *powierzchnię wszystkich kondygnacji nadziemnych mierzoną w obrysie zewnętrznym wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce;*”; Podkreślić zatem 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 powierzchni całkowitej zabudowy tylko w odniesieniu do 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;

- § 6 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie terenów wymagających określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, ustala się: (...) 2) uzgodnienie z właściwym konserwatorem wszelkich zamierzeń budowlanych, a także innych działań wpływających na wygląd lub zachowanie zabytkowego układu urbanistycznego osiedla „Strzecha Polska” i innych elementów zagospodarowania, których wygląd i sposób lokalizacji może mieć wpływ na zachowanie wartości zabytkowe.*”; W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego; W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków; Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej; Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, że „*ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów*”; Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być

chronione; Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa; **W ocenie organu nadzoru, § 6 pkt 2 uchwały, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;** Dodać należy, iż wskazane upoważnienie ustawowe, nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością uzyskania uzgodnienia organu ochrony zabytków przed podjęciem zamierzenia inwestycyjnego, w szczególności przed wszelkimi planowanymi inwestycjami; Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno - budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Michałowice nie ma kompetencji do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych, bądź też przed wszczęciem właściwego postępowania administracyjnego; Należy zauważyć, iż pozwolenie wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wydawane **jest w formie decyzji administracyjnej.** Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy; W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku; Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania pozwolenia, wprost o tym stanowi w ustawie; Obowiązek uzyskania pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Gminy Michałowice;

- § 8 pkt 1 lit. m i n uchwały, w brzmieniu: „m) wysokość budynków mieszkalnych jednorodzinnych: nie więcej niż 10,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu, n) wysokość budynków garażowych, gospodarczych i gospodarczo-garażowych nie więcej niż 4,5 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu,”, doszło w istocie do zawarcia ustaleń w zakresie sposób pomiaru wysokości budynku; Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie planu, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i maksymalnej wysokości zabudowy; Co więcej 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 (w tym przypadku § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie), definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków; Dodać również należy, iż definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęcia, którego definicja zawarta jest już w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (np. ustawie czy rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej; Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”; Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”;

- § 8 pkt 2 lit. p i q uchwały, w brzmieniu: „p) wysokość budynków mieszkalnych jednorodzinnych: nie więcej niż 10,0 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu, q) wysokość budynków garażowych, gospodarczych i gospodarczo-garażowych nie więcej niż 4,5 m od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu,”, doszło do wykroczenia poza delegację ustawową oraz modyfikację przepisów odrębnych;
- § 11 pkt 6 i 7 uchwały, w brzmieniu: „6) nakaz uzyskania uzgodnienia, zgodnie z przepisami odrębnymi, dla lokalizacji obiektów o wysokości równej lub większej niż: 50,0 m n.p.t. z właściwym wojskowym organem służb ruchu lotniczego, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę; 7) obowiązek oznakowania i zgłaszania, zgodnie z przepisami odrębnymi, obiektów o wysokości równej lub wyższej niż: 100,0 m n.p.t. do właściwego cywilnego organu służb ruchu lotniczego przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.”; Wskazane uregulowania modyfikują ustalenia aktu hierarchicznie wyższego; Obowiązek zgłaszania obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.t., wynika z przepisów odrębnych; Przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), określają, jakie przeszkody lotnicze i obiekty budowlane, podlegają zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym (§ 2 ust. 1 i 2); Należy zauważyć, iż zgodnie z § 2 ww. rozporządzenia, nie wynika wprost, aby ww. zgłoszenie trzeba było dokonać przed uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę); Ponadto, również § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych, w brzmieniu: „Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej”, o tym nie przesądza; Co więcej z literalnego brzmienia ww. paragrafu, można natomiast wywnioskować, iż zgłoszenia dokonuje się gdy obiekt już istnieje; Zatem zgłoszenie winno nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na budowę (vide § 10 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych); Dodać również należy, iż przedmiotowa uchwała **nakłada obowiązek uzgadniania** planowanej inwestycji o wysokości równej lub większej niż: 50,0 m n.p.t. z organami służb ruchu lotniczego; Wszelkie zaś zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy; Natomiast, jeżeli ustawodawca nie przewidział w ogóle wymogu uzyskania uzgodnienia, a rada gminy w drodze uchwały taki obowiązek wprowadziła, to jest to przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. e tiret pierwsze i piąte uchwały, w brzmieniu: „4) w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się: (...) e) dla sieci elektroenergetycznej: - zasilanie w energię elektryczną z istniejącej sieci elektroenergetycznej, **na warunkach określonych przez gestora sieci**, (...) – przebudowa urządzeń elektroenergetycznych, powstała w wyniku występowania kolizji planu zagospodarowania działki, w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu, z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi winna się odbywać **w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa elektroenergetycznego**”; W przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie planu wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy; 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.; Co więcej wskazane zapisy uchwały, zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U.

z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), w szczególności w art. 7 oraz art. 9 ust. 3 i 4, a także 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 m.in. w §§ 6 - 8;

- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały, w brzmieniu: „4) w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się: (...) f) podłączenie do sieci wodociągowej, na warunkach określonych przez gestora sieci,”; Wskazane uregulowanie wykracza poza przyznaną kompetencję, wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p; Co więcej zostały one już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2015 r. poz. 139), w szczególności w art. 15 ust. 4 oraz art. 19 ust. 2 pkt 4; Dodatkowo poza kwestionowanym, przez organ nadzoru ustaleniem planu, brak jest określenia zasad zaopatrzenia w wodę terenów, w granicach przedmiotowego planu, co stanowi również o naruszeniu § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. j uchwały, w brzmieniu: „4) w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej ustala się: (...) j) zaopatrzenie w gaz z istniejącej sieci gazowej, na warunkach określonych przez gestora sieci,”; Wskazane ustalenie nie tylko wykracza poza przyznaną kompetencję ustawową, tj. art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale również powtarza przepisy ustawowe; Kwestie te zostały już uregulowane w przepisach ustawy Prawo energetyczne, w szczególności w art. 7 oraz art. 9 ust. 1 i 2, a także w rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1059 z późn. zm.), w tym m.in. w § 8 ust. 1.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację lub powtórzenia postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, rozumiane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych uchwały (bądź ich części).

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 Michałowice, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz*

domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje, że 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/45/2015 Rady Gminy Michałowice z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice stanowiących zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Komorów – część I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 6 uchwały;
- § 6 pkt 2 uchwały;
- § 8 pkt 1 lit. m uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 1 lit. n uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. p uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 2 lit. q uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 8 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z wyłączeniem budynków sanitarno-gospodarczych służących do obsługi terenów zieleni i placów zabaw, ”;
- § 11 pkt 6 uchwały;
- § 11 pkt 7 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. e tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez gestora sieci (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. e tiret piąte uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały



– § 12 ust. 1 pkt 4 lit. j uchwały, w brzmieniu: „(...) *na warunkach określonych przez gestora sieci*”,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, we wskazanym powyżej 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*

