



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.165.2015.RM

Warszawa, 28 lipca 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 VIII/51/15 Rady Gminy w Troszynie z dnia 26 czerwca 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 26 czerwca 2015 r. Rada Gminy w Troszynie, podjęła uchwałę Nr VIII/51/15 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 3 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Natomiast tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- 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.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

Uszczegółowienie wspomnianego art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym: „***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;***”.

Powyższe wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). W § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że **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.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 4 uchwały wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 1PG, 2PG i 3PG przeznaczonych pod powierzchnioną eksploatację kopalni, dla których dopuszcza się realizację obiektów, budynków i budowli związanych z eksploatacją kopalni, z wyłączeniem filaru ochronnego (*quod vide* § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały) **nie wyznaczono jakichkolwiek parametrów i wskaźników w zakresie kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.**

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono tym samym 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.

Obligatoryjność ustaleń planistycznych w odniesieniu do takich terenów, wynika nie tylko z cytowanych powyżej przepisów, ale znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze.

Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w sprawie Sygn. akt II SA/Łd 73/14 z 8 maja 2014 r. (publ. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym to orzeczeniu stwierdzono m.in., że: „*W sprawie niniejszej pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem zasad uchwalania aktu planistycznego. W szczególności dopuszczenie na danym terenie zabudowy lub rozbudowy istniejących obiektów, a także brak wyraźnego zakazu zabudowy bądź rozbudowy o przeznaczeniu związanym z różnymi formami zabudowy rodzi obowiązek ustalenia w planie miejscowym parametrów określonych w treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.. Odnosząc powyższe do zapisów § 21 ust. 2 kontestowanej uchwały dostrzec wypada, iż dla terenu oznaczonego symbolem IPG organ nie określił wszystkich warunków i parametrów zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Analizując postanowienia wskazanego przepisu zaskarżonej uchwały należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, iż w sposób niepełny określono warunki i parametry zabudowy, co stanowi naruszenie wspomnianych przepisów. W przepisie § 3 pkt 9 planu na terenie oznaczonym symbolem PG dopuszcza się lokalizację niezbędnych do funkcjonowania projektowanego zakładu górniczego budynków biurowych, socjalnych i technicznych. Tymczasem plan dla symbolu IPG wprowadzając zakaz realizacji budynków nie związanych z eksploatacją złoża, wskazał tylko na linię zabudowy (...)*”.

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 w Troszynie uprawniona była do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 3 ust. 7 uchwały wynika, iż określono jedynie kąt położenia działki w stosunku do pasa drogowego wraz z dopuszczalnym zastosowaniem odstępstw od przedmiotowej zasady [„7. Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości – ustala się możliwość scalania i podziałów działek na poszczególnych terenach na działki budowlane, na warunkach określonych w ustawie o gospodarce nieruchomościami i przy zachowaniu następującej zasady – dla działek uzyskanych w wyniku procedury scalania i podziału nieruchomości, kat położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego nie może być mniejszy niż 30°, z możliwością odstępstwa od tej zasady w przypadku gdy warunki terenowe i własnościowe uniemożliwiają prowadzenie podziałów zgodnie z przyjętą zasadą.”].

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W tym przypadku przepisem odrębnym jest art. 102 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), w myśl którego gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (ust. 1). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, **jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym**, albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem. O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, **określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem** (ust. 3).

Z przywołanych powyżej przepisów ustaw: o p.z.p. oraz o gospodarce nieruchomościami wynika, iż dokonanie scalenia i podziału nieruchomości, służyć ma racjonalizacji ukształtowania struktury przestrzennej nieruchomości. Podstawą scalenia i podziału nieruchomości jest zmiana przeznaczenia terenu lub też optymalizacja dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości. Natomiast warunkami formalnymi zastosowania tej konstrukcji są następujące przesłanki:

- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określone zostały granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (*vide* art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami), bądź opcjonalnie, przeprowadzenie scalenia i podziału związane jest z wystąpieniem właścicieli lub użytkowników wieczystych, posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, o jego przeprowadzenie (*vide* art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- położenie nieruchomości na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne i leśne (*vide* art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż w planie miejscowym, w zależności od potrzeb (a więc fakultatywnie), wyznacza się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. W tym miejscu podkreślić należy, iż egzegeza przepisów ustawy o p.z.p. prowadzi do wniosku, iż wolą ustawodawcy jest racjonalne gospodarowanie przestrzenią, tj. takie gospodarowanie, które w swej istocie prowadzi do kształtowania ładu przestrzennego. Stąd też już na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określa się w szczególności obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym właśnie obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości (*vide* art. 12 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.). Co więcej w art. 10 ust. 3 ustawy o p.z.p. ustawodawca jednoznacznie, dla takich obszarów, ustanowił obowiązek przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku.

Jeżeli zatem ustawodawca wskazał, iż w związku ze stwierdzonymi potrzebami rada gminy, w planie miejscowym, decyduje się wyznaczyć obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (na mocy ustaleń studium, bądź w zależności od stwierdzonych potrzeb), to wiąże ją również art. 22 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż: „*Jeżeli plan miejscowy obejmuje obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, rada gminy, po jego uchwaleniu, podejmuje uchwałę o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami o gospodarce nieruchomościami*”.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy stwierdzić należy, iż postępowanie dotyczące scalenia i podziału nieruchomości może być prowadzone:

- z urzędu obligatoryjnie – w sytuacji, gdy w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznaczono granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości (*vide* art. 15 ust. 3 pkt 1, w związku z art. 22 ustawy o p.z.p.);
- z urzędu fakultatywnie – w sytuacji, gdy zaistnieje taka potrzeba, a gmina jest dysponentem ponad 50% gruntów objętych scaleniem i podziałem (*vide* art. 102 ust. 2 z zastrzeżeniem ust. 4);
- **na wniosek** – w przypadku, gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti, posiadający ponad 50 % powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem (*vide* art. 102 ust. 2, z zastrzeżeniem ust. 4).

Z wnioskiem takim korespondują również przepisy § 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86 poz. 736), wydane na podstawie upoważnienia ustawowego, zawartego w art. 108 ustawy o gospodarce nieruchomościami [„*Wójt podejmuje czynności poprzedzające wszczęcie postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości: 1) na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych*”

nieruchomości, o których mowa w art. 102 ust. 2 ustawy; 2) z urzędu, jeżeli w planie miejscowym określono obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów lub gdy na obszarze przewidzianym do scalenia i podziału gmina jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym ponad 50 % powierzchni gruntów”].

Zgodnie z art. 102 ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Z mocy przytoczonych powyżej przepisów zarówno ustawy o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawy o p.z.p. wynika, iż w przypadku prowadzenia postępowania dotyczącego scalenia i podziału nieruchomości:

- z urzędu obligatoryjnie – przyjęte zewnętrzne granice winny pokrywać się z granicami wyznaczonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (do rozstrzygnięcia w tym wypadku pozostaje kwestia wyznaczenia granic obszaru w obrębie którego występować będą nieruchomości zabudowane);
- na wniosek – przyjęte zewnętrzne granice winny wynikać z przeprowadzonej analizy, o której mowa w § 4 rozporządzenia w sprawie scalania i podziału nieruchomości, przy czym zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 3 ww. rozporządzenia „*Granice nieruchomości przeznaczonych do scalenia i podziału ustala się i przyjmuje według katastru nieruchomości, a stan prawny nieruchomości według ksiąg wieczystych oraz innych dokumentów określających stan prawny nieruchomości*”.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenie zawarte w § 3 ust. 7 uchwały, narusza przytoczone powyżej przepisy. Przede wszystkim w uchwale nie określono minimalnej powierzchni oraz szerokości działki, zaś w odniesieniu do kąta położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego, zastosowano odstępstwa od określonego parametru z uwagi na warunki własnościowe, pomijając fakt, iż procedura scalenia i podziału polega właśnie na regulacji struktury własności. Wskazać również należy, iż to właśnie ustalenia planu miejscowego określają szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości, nie zaś ustawa o gospodarce nieruchomościami, jak to zostało określone w ustaleniach § 3 ust. 7 uchwały (*vide* art. 102 ust. 1 zd. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem m.in. w:

- **§ 1 ust. 6 pkt 6** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „6. *Następujące określenia stosowane w uchwale oznaczają: (...) 6) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej – obiekty i urządzenia towarzyszące sieciom uzbrojenia technicznego, służące: zaopatrzeniu w wodę, odprowadzaniu i oczyszczaniu ścieków oraz wód opadowych i roztopowych, gospodarce odpadami, zaopatrzeniu w energię elektryczną, gazową i ciepłą oraz łączności;*”;
- **§ 3 ust. 3 pkt 2** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. *Ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej: (...) 2) w przypadku odkrycia przy prowadzeniu prac ziemnych jakichkolwiek znalezisk archeologicznych należy powiadomić właściwego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.*”;
- **§ 3 ust. 5 pkt 3** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „5. *Ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów: (...) 3) obowiązuje wymóg uzyskania przez inwestora warunków górniczo – geologicznych;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że formułując ustalenia zawarte w **§ 1 ust. 6 pkt 6** uchwały, doszło do modyfikacji przepisu zawartego w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się również art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się

budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych". Brak jest podstaw prawnych do dokonywania modyfikacji legalnych definicji. Przedmiotowa kwestia była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawach:

- Sygn. akt IV SA/Wa 334/15 z dnia 17 marca 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 533/15 z dnia 18 marca 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 551/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 510/15 z dnia 27 kwietnia 2015 r.

W § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały Rada Gminy w Troszynie wprowadziła ustalenia dotyczące podjęcia niezbędnych działań w przypadku odkrycia *jakichkolwiek znalezisk archeologicznych*. Powyższe kwestie zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446).

W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały.

W związku z przedstawionym w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały uregulowaniem, organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 32 pkt 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami: *„Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego*

konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”.

W ocenie organu nadzoru, także w tym przypadku, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jakichkolwiek uregulowań w tym zakresie. Wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku odkrycia *jakichkolwiek znalezisk archeologicznych*, określa bowiem ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, zaś sformułowane ustalenia w tym zakresie, stanowią przekroczenie kompetencji organu.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż przez sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwalodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Stanowi o tym sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, a jedynie istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że *„Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). (...) Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwalodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego.”.*

Także w ustaleniach **§ 3 ust. 5 pkt 3** uchwały, sformułowano ustalenia bez wyraźnego umocowania prawnego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie zasady i warunki podejmowania, wykonywania oraz zakończenia działalności w zakresie prac geologicznych i wydobywania kopalin ze złóż określa w sposób szczegółowy ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2015 r. poz. 196). Biorąc powyższe pod uwagę brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych

do formułowania, w ramach ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, kwestii związanych z wymogiem *uzyskania przez inwestora warunków górniczo – geologicznych*.

Kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktów wyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają 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.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „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.”.

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).

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 w Troszynie, 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*”.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że sporządzając przedmiotowy plan miejscowy doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Pod pojęciem istotnego naruszenia trybu uchwalania planu miejscowego, mieścił się będzie brak uwzględnienia w sporządzanym planie miejscowym, warunków uzgodnienia właściwego organu, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p. [„*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 6) występuje o: (...) b) uzgodnienie projektu planu z: (...) właściwym zarządcą drogi, jeżeli sposób zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego lub zmiana tego sposobu mogą mieć wpływ na ruch drogowy lub samą drogę,*”], do czego zobowiązuje art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. [„*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego kolejno: (...) 9) wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień (...)*”].

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż organ wykonawczy gminy, działając w oparciu o cytowany wyżej przepis art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p., a także działając na podstawie art. 24 i 25 ustawy o p.z.p., pismem z dnia 26 stycznia 2015 r. znak: UG.6722.06.2014.RP, wystąpił do Zarządu Dróg Wojewódzkich w Warszawie, z wnioskiem „*o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn*”. Ze zwrotnego potwierdzenia odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał projekt planu, w dniu 29 stycznia 2015 r. W piśmie tym wyznaczono 14 dniowy termin na dokonanie uzgodnienia.

Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie pismem z dnia 3 lutego 2015 r. znak: I-1-6323-186-14-KZ wystąpił do Wójta Gminy Troszyn z wnioskiem o „*uzupełnienie dokumentacji o załącznik graficzny w skali oryginalnej, z uwagi na potrzebę przeprowadzenia miarodajnej oceny wpływu rozwiązań przestrzennych na warunki ruchu drogowego*”, wnioskując ponadto o „*stosowne przedłużenie terminu dla dokonania uzgodnienia, odpowiednio do terminu wnioskowanego uzupełnienia dokumentacji*”.

Pismem z dnia 10 lutego 2015 r. znak: UG.6722.06.2014.RP Wójt Gminy Troszyn dokonał uzupełniania wniosku o uzgodnienie projektu planu miejscowego. Ze zwrotnego potwierdzenia

odbioru, dołączonego do dokumentacji prac planistycznych wynika, iż właściwy organ otrzymał uzupełniony projekt planu, w dniu 16 lutego 2015 r.

Postanowieniem z dnia 25 lutego 2015 r., znak: I-1-6323-186-14-KZ, Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzkich w Warszawie, działając na podstawie upoważnienia Zarząd Województwa Mazowieckiego udzielonego Uchwałą Nr 242/16/07 z dnia 6 lutego 2007 r. (z późn. zm.), postanowił uzgodnić ww. „projekt planu miejscowego w zakresie wpływu na ruch drogowy i drogi wojewódzkie, z warunkiem zapisania klasy GP dla drogi wojewódzkiej nr 627”. Z dołączonego do postanowienia uzasadnienia wynika, iż podstawą prawną warunkowego uzgodnienia jest konieczność pozostawiania zgodności projektowanych rozwiązań przestrzennych z obowiązującymi zapisami Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Mazowieckiego.

Zaznaczyć przy tym należy, iż zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji, należy do inwestycji celu publicznego. Ponadto stosownie do dyspozycji art. 35 ust. 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), w planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczają się pod przyszłą budowę dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Z kolei dyspozycja art. 35 ust. 3 ustawy o drogach publicznych wprowadza *expressis verbis* obowiązek uzgodnienia z zarządcą drogi zmiany zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego, w szczególności polegającej na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Uzgodnienie z zarządcą drogi wymagane jest w tym przypadku tylko i wyłącznie, gdy zmiana zagospodarowania terenu przyległego do pasa drogowego łączy się z możliwością włączenia do drogi ruchu drogowego spowodowanego tą zmianą.

Skoro projekt planu miejscowego winien być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg wynikający z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) to ww. przepisy winny zostać uwzględnione w sporządzanym planie miejscowym. Również z samej ustawy o p.z.p. w szczególności z dyspozycji:

- art. 4 ust. 1, w brzmieniu: „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”;
- art. 15 ust. 2 pkt 10, w brzmieniu: „w planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej”;

wynika, iż kwestie te winny zostać uwzględnione w sporządzanym planie miejscowym. Tymczasem stosownie do ustaleń zawartych w: § 2 pkt 3, § 3 ust. 8 pkt 1, § 5 ust. 1 pkt 1 uchwały, a także z rysunku planu miejscowego wynika, iż droga wojewódzka nr 627, oznaczona symbolem 1KD-G, określona została jako droga klasy głównej, zamiast klasy głównej ruchu przyspieszonego (GP).

Omawianym działaniem doszło więc nie tylko do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego (naruszenie art. 17 pkt 9, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret trzecie ustawy o p.z.p.), ale również do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (naruszenia art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 4 ust. 1 i 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.). Rada Gminy w Troszynie uchwaliła bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie spełniając warunków, określonych przez Mazowiecki Zarząd Dróg Wojewódzki

w Warszawie w wydanym postanowieniu, co skutkowało brakiem określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, właściwej klasy drogi.

Organ nadzoru wskazuje, iż procedura dotycząca uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego znalazła swoje kompleksowe unormowanie w przepisach ustawy o p.z.p., przy czym kolejność czynności wykonywanych przez wójta gminy, po podjęciu uchwały o przystąpieniu do uchwalenia planu, zawarta została w przepisie art. 17. Jedną z tych czynności jest obowiązek uzgodnienia projektu planu ze szczegółowo wskazanymi organami (art. 17 pkt 6 lit. b ustawy o p.z.p.), przy jednoczesnym upoważnieniu wójta do zakreślenia terminu, nie krótszego niż 14 dni i nie dłuższego niż 30 dni od dnia udostępnienia projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, do dokonania stosownych uzgodnień (art. 25 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

Na gruncie przedmiotowej sprawy, organ nadzoru dokonał szczegółowej analizy, terminów w zakresie podejmowanych przez organ wykonawczy, procedury uzgodnień projektu planu oraz wydanego, przez właściwy organ, postanowienia w tym przedmiocie, mając na uwadze art. 24 ust. 2, w związku z przytoczonym powyżej art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Trzeba tu również wskazać, że stosownie do regulacji art. 24 ust. 1 ustawy o p.z.p. właściwe organy uzgadniają na swój koszt, projekt planu miejscowego. Uzgodnień dokonuje się w trybie art. 106 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.). Ponadto wójt, burmistrz albo prezydent miasta, może uznać za uzgodniony projekt planu miejscowego w przypadku, w którym właściwe organy, nie określają warunków, na jakich uzgodnienie może nastąpić, albo nie powołują podstawy prawnej uzasadniającej ich określenie (art. 24 ust. 2). Za uzgodniony mogą również uznać taki projekt planu, dla którego nieprzedstawiono stanowiska lub warunków, o których mowa w art. 24 ust. 2, w terminie, o którym mowa w ust. 1 (art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p.).

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie, brak jest jednak podstaw prawnych do zastosowania regulacji art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zauważyć też trzeba, że z istoty uzgodnienia wynika, iż organ występujący o dokonanie uzgodnienia jest związany jego treścią. Zatem tylko pozytywne uzgodnienie, uzgodnienie na określonych warunkach, może stanowić podstawę kontynuowania procedury w zakresie uchwalania planu, skoro ustawodawca w art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p. nałożył na wójta (burmistrza, prezydenta miasta) obowiązek wprowadzenia do projektu zmian wynikających z uzyskanych uzgodnień. W niniejszej sprawie nie zachodzą więc przesłanki do stwierdzenia, iż Wójt Gminy Troszyn mógł uznać za uzgodniony projekt planu na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy o p.z.p. Należy również zauważyć, że organ wykonawczy gminy kwestionując uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez organ uzgadniający, miał możliwość prawną złożenia zażalenia do Samorządowego Kolegium Odwoławczego, jednakże z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by organ wykonawczy gminy z powyższych uprawnień skorzystał.

W niniejszej sprawie nie zachodzą również przesłanki, o których mowa w art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p. Kierując projekt planu miejscowego do uzgodnień, Wójt Gminy Troszyn określił termin na dokonanie przedmiotowych uzgodnień, zaś właściwy organ wydając stosowne postanowienie zachował stosowny termin.

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, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Wskazać przy tym należy,

że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w części, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/51/15 Rady Gminy w Troszynie z dnia 26 czerwca 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”, 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