



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 VI/44/2015 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Gliniojeck dla obszarów położonych w obrębach: *Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia*, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z;
- § 10 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz ze strefą oddziaływania (...)”;
- § 16 ust. 15 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 19 tiret trzecie uchwały;
- § 16 ust. 20 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 20 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”;
- § 22 ust. 3 uchwały;
- § 22 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem ich oddziaływania (...)”;
- § 23 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Głinojecku, na sesji w dniu 25 czerwca 2015 r., podjęła uchwałę Nr VI/44/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia. 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 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.

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.

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), zwanego dalej „rozporządzeniem 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w jej ustaleniach wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

– **§ 21 ust. 4 pkt 7 lit. a i lit. b** uchwały, w brzmieniu: „7) *Gabaryty budynków: a) budynki mieszkalne - z dachami o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 10,5 m. Poziom posadowienia posadzki parteru - maksimum 0,6 m przy wejściu do budynku. b) dla budynków inwentarskich, gospodarczych i garażowych z dachami o kącie nachylenia połaci do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 12 m.”, w którym wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, jako *wysokość kalenicy budynku*. Organ nadzoru wskazuje, że przedmiotowa kwestia została już uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690 z późn. zm.), zgodnie z którym „*wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”. Zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie planu, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym. Brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do ustalania sposobu pomiaru wysokości budynków, określonego jako „*wysokość do kalenicy*”. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:*

- WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12;
 - NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10;
 - NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99;
 - NSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11;
 - NSA w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10;
 - WSA w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11;
 - WSA w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11;
 - WSA w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
 - WSA w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
 - WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
 - WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
 - WSA w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
 - WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- **§ 10 ust. 9** uchwały, w brzmieniu: „9. *Ochronę i utrzymanie w maksymalnym stopniu istniejących zadrzewień, zakrzewień, grup zieleni i pojedynczych drzew oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia, przy uwzględnieniu podstawowej funkcji terenów;*”, w którym zmodyfikowano przepisy zawarte w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, „1. *Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: 1) posiadacza*

nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.”. W art. 83 ust. 3 ww. ustawy, określono, że: „3. Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.”. Z dyspozycji art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że wydanie zezwolenia, na usunięcie drzew, może (a więc nie musi) być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów. Ponadto z art. 84 ust. 4 ww. ustawy wynika, że organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami. Nakaz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia, nie może być ustalony w drodze uchwały Rady Miejskiej w Gliniojecku. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Ustalenia § 10 ust. 9 uchwały naruszają dyspozycję wskazanych przepisów ustawy o ochronie przyrody. Kwestie dotyczące powyższych naruszeń były już przedmiotem oceny judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawach:

– Sygn. akt IV SA/Wa 551/14 z dnia 1 kwietnia 2015 r.;

– Sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.

– **§ 21 ust. 3 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „3. *Dopuszcza się lokalizację: 1) Nowych siedlisk rolniczych dla gospodarstw o wielkości powyżej 1 ha użytków rolnych*”. Powyższe ustalenie uzależniające lokalizowanie zabudowy zagrodowej od wielkości gospodarstwa rolnego wykracza poza zakres ustaleń przedmiotowego planu miejscowego. W ustawie o p.z.p. normatyw powierzchniowy gospodarstwa rolnego pojawia się jedynie w art. 61 ust. 4. Przepis ten eliminuje warunek tzw. dobrego sąsiedztwa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku zamiaru realizacji zabudowy zagrodowej, w sytuacji gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ww. ustaleń w planie miejscowym.

Kwestionowane 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.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p., która to ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Organ nadzoru wskazuje, 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.”.

Zważyć należy, iż z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć czy ustaleń w zakresie ochrony terenów zieleni i zadrzewień oraz ustalania wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego, dla której dopuszcza się nowe siedliska.

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 Miejskiej w Głinojecku, 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”.

Na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenie planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „*1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”.

Tymczasem z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż w:

- § 15 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „*Tereny dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny dróg wewnętrznych i ewentualnych ciągów pieszo-jezdnych można również wydzielać i kształtować w zależności od potrzeb, na terenach funkcjonalnych w trakcie realizacji planu, zgodnie z ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.*”, nie rozmieszczono inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), celem publicznym, jest m.in. wydzielenie gruntów pod drogi publiczne, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg. Do dróg publicznych zaś zaliczane są drogi klasy dojazdowej, oznaczone symbolem D, co wynika wprost z § 4 ust. 1 pkt 7, w związku z § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43 poz. 430 z późn. zm.);
- § 22 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*W przypadku nie wykorzystania całości wyznaczonego terenu dla realizacji planowanej drogi ekspresowej 01 KDS plan ustala możliwość przeznaczenia pozostałego terenu na poszerzenie terenów przyległych*”, nie określono w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu.

W związku z powyższym organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia planu dopuszczające w trakcie realizacji planu, w zależności od potrzeb, wydzielanie i kształtowanie **terenów dróg publicznych klasy dojazdowej** na innych terenach funkcjonalnych (*vide* § 15 ust. 6 uchwały) oraz **zmianę przeznaczenia terenu** (*vide* § 22 ust. 3 uchwały), są niedopuszczalne. Dodać również należy, iż ww. ustaleniami, Rada Miejska w Głinojecku, dała możliwość zmianę uprzednio ustalonych w uchwale (*vide*: § 7, § 19 - § 24 uchwały) przeznaczeń terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL, 02 ZL, 01 ZLD, 02 ZLD, 03 ZLD, 04 ZLD, 01 R.Z, 01 KDS i 01 KDL, innym podmiotom.

Skoro jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), to **przeznaczenie terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego określane przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób ich**

zagospodarowania. Co więcej, **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina.** Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12.

Co więcej zmiana przeznaczenia terenu lub zasad jego zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Zatem § 15 ust. 6 oraz § 22 ust. 3 uchwały, sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, oznaczają *de facto* również zmianę przeznaczenia, terenu ustalonego w planie, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p. Z literalnego brzmienia przywołanego powyżej przepisu ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia: terenów dróg publicznych (jednostka terenowa 01 KDS) na tereny upraw rolnych i zieleni nieurządzonej, z dopuszczoną realizacją zabudowy zagrodowej (jednostka terenowa 01 R.Z), czy tereny lasów i zadrzewień (jednostka terenowa 01 ZLD - 04 ZLD) na tereny dróg publicznych, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., Sygn. akt II OSK 1980/10). Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie odmiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

W związku powyższym zdaniem organu nadzoru, ustalenia uchwały: § 15 ust. 6, w zakresie sformułowania: „(...) *dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)*” oraz § 22 ust. 3 uchwały, naruszają przepisy: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 10, art. 14 - 20 ustawy o p.z.p., co oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania.

Wskazać również należy, że ustalenia § 15 ust. 6 oraz § 22 ust. 3 uchwały, dopuszczające alternatywne przeznaczenie terenów są sprzeczne z innymi ustaleniami uchwały, tj. z: § 4 ust. 1, § 6 ust. 2 i ust. 4, § 7, § 15 ust. 1 oraz § 18 - § 24, w związku z § 3 ust. 8 uchwały. Ponadto, ustalenia wskazanych jednostek redakcyjnych uchwały, stanowią o braku zgodności części tekstowej z rysunkiem planu, przez co naruszają wymogi § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu. W judykaturze utrwalony zaś jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Podejmując przedmiotową uchwałę, doszło do powstania również innych sprzeczności, tj. w:

- **§ 16 ust. 14** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu linii elektroenergetyczne średniego napięcia 15 kV wraz ze strefą oddziaływania, zgodnie z przepisami odrębnymi;*”, podczas gdy na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 01 ZLD (*vide* załącznik nr 1-1), nie określono ograniczeń wynikających z cytowanego ustalenia;
- **§ 16 ust. 19 tiret trzecie** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „- *możliwość lokalizowania zabudowy w odległości nie mniejszej niż 5 m od granicy rowu, zgodnie z rysunkiem planu;*”, podczas gdy na rysunku planu, nie określono ograniczeń wynikających z cytowanego ustalenia;

- § 20 ust. 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Przy zagospodarowaniu terenu 01 ZLD konieczność uwzględnienia przebiegu istniejącej linii elektroenergetycznej SN 15kV wraz z obszarem jej oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;*”, podczas gdy na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 01 ZLD (vide załącznik nr 1-1), nie określono ograniczeń wynikających z cytowanego ustalenia;
- § 21 ust. 11 i § 22 ust. 5 uchwały, zawarto ustalenia, w brzmieniu: „*Przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV wraz z obszarem jej oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;*”, podczas gdy na rysunku planu, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 01 R.Z oraz 01 KDS (vide załącznik nr 1-3), nie określono ograniczeń wynikających z cytowanego ustalenia;
- § 23 ust. 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia przebiegu istniejącej linii elektroenergetycznej SN 15 kV wraz z obszarem jej oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;*”, podczas gdy na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 01 ZLD (vide załącznik nr 1-4), nie określono ograniczeń wynikających z cytowanego ustalenia.

Organ nadzoru wskazuje, że inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy uchwały wynika, że zabudowa kubaturowa, do której odwołują się m.in. cytowane powyżej ustalenia: § 16 ust. 14, § 16 ust. 19 tiret trzecie, § 21 ust. 11 uchwały dopuszczona została w ramach terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z. Jednocześnie sporządzając plan miejscowy nie zastosowano się do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., która obliuguje by ustalenia planu miejscowego zawierały „*szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”. Tymczasem z ustaleń części graficznej nie wynikają jakiegokolwiek ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie w związku z występowaniem rowu a także w związku z przebiegiem linii 15 kV, zaś ustalenia w zakresie linii zabudowy (wyznaczająca obszar tzw. ruchu budowlanego) dopuszczają zabudowę na samym rowie oraz pod ww. linią. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z;
- § 16 ust. 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) wraz ze strefą oddziaływania (...)*”;
- § 16 ust. 19 tiret trzecie uchwały;
- § 20 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania „*(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)*”;
- § 22 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania „*(...) wraz z obszarem ich oddziaływania (...)*”;
- § 23 ust. 2, w zakresie sformułowania: „*(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)*”.

Dodatkowo wskazać należy, iż ustalenia § 15 ust. 6 oraz § 16 ust. 20 uchwały, w brzmieniu: „*Możliwość realizacji innych elementów infrastruktury technicznej, np. systemów światłowodowych.*”, a także ustalenia § 16 ust. 15 uchwały w brzmieniu: „*Możliwość lokalizacji stacji transformatorowych 15/0,4 kV na wyznaczonych planem terenach funkcjonalnych, pod warunkiem zachowania innych ustaleń planu;*” w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych 01 ZL i 02 ZL, naruszają art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku 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 2015 r. poz. 909).

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 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, zrehabilitowane 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: 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 gruntem, 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 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.

Stacje transformatorowe oraz drogi publiczne, wewnętrzne, ciągi pieszo jezdne, nie zaliczają 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.

Dopuszczając w ustaleniach § 15 ust. 6 i 20 oraz § 16 ust. 15 uchwały, do lokalizacji stacji transformatorowych, dróg i ciągów pieszo - jezdnych, na całym obszarze planu, a zatem również na gruntach leśnych (01 ZL i 02 ZL) objętymi jego ustaleniami, bez uzyskania wymaganej przepisami odrębnymi zgody, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania miejscowego planu.

Ponadto Rada Miejska w Głinojecku ustaleniem § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu R.Z zachowanie odległości minimum 500 m od najbliższej zabudowy mieszkaniowej w przypadku realizacji siedlisk z produkcją zwierzęcą powyżej 40 DJP”, wykroczyła poza granice przedmiotowego planu. Granice obszaru dla którego będzie sporządzony przyszły plan miejscowy ostatecznie zostały określone w uchwale Nr XXII/233/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Głinojeck dla obszarów położonych w obrębach Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia. Zatem ustalenia planu, mogą jedynie dotyczyć obszaru, który został określony w załączniku do ww. uchwały (vide art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Tymczasem kwestionowane ustalenie dotyczy obszarów znajdujących się poza granicami obszarów, wyznaczonych w załączniku nr 2 ww. uchwały (tj. działek o numerach ewidencyjnych: 215, 219, 220, 221, 223 i 225 w miejscowości Kondrajec Szlachecki), dla których wprowadzono ograniczenia w zakresie lokalizacji zabudowy

mieszkańcowej. Jeżeli Rada Gminy chciała wykluczyć możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej w odległości 500 m od terenu 01 R.Z, to powinna objąć ustaleniami przedmiotowego planu tereny graniczące z ww. jednostką terenową w odległości wskazanej w § 10 ust. 3 uchwały. Dokonanie takiej czynności winno zostać jednak dokonane w oparciu o zmianę uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ponowieniu niezbędnych czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

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 VI/44/2015 Rady Miejskiej w Głinojocku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Głinojock dla obszarów położonych w obrębach: Dukt-Krusz, Kondrajec Szlachecki, Żeleźnia*, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 01 R.Z;
- § 10 ust. 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)”;
- § 15 ust. 6 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 14 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz ze strefą oddziaływania (...)”;
- § 16 ust. 15 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 16 ust. 19 tiret trzecie uchwały;
- § 16 ust. 20 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 01 ZL i 02 ZL;
- § 20 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”;
- § 22 ust. 3 uchwały;
- § 22 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem ich oddziaływania (...)”;
- § 23 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z obszarem jej oddziaływania (...)”, 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