



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.167.2015.MO

Warszawa, 30 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 VI/46/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla działek nr 660, 718/1, 718/2, 719/5 położonych w obrębie Głinojeck*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 5 uchwały;
- § 10 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia (...)”;
- § 14 ust. 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)”;
- § 18 ust. 12 pkt 7 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z kalenicami na wysokości (...)”;
- § 18 ust. 12 pkt 7 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z kalenicami na wysokości (...)”.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Gliniojecku podjęła uchwałę Nr VI/46/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla działek nr 660, 718/1, 718/2, 719/5 położonych w obrębie Gliniojeck.

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

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

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

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

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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, 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.

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 naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 10 ust. 8** uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. (...) 8. 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;”.

Powyższe ustalenia uchwały nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych 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 Głinojecku. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Ustalenia **§ 10 ust. 8** 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.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały, wprowadzono 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 ustaleniach zawartych w **§ 18 ust. 12 pkt 7 lit. a i lit. b** uchwały, w brzmieniu: „*12. Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 7) Gabaryty budynków: a) budynki mieszkalne – z dachami o kącie nachylenia połaci od 20° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 10,5 m. Poziom posadowienia posadzki parteru – maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, b) budynki usługowe, garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m.*”, wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, jako wysokość kalenicy budynku, podczas gdy 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 najniższej 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”. Organ nadzoru wskazuje, że 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 wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym**. Brak jest jednak 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:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15.

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.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

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.”.

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.

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*”.

Stosownie do dyspozycji 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”. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 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***”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*” powinny być określone na rysunku planu.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „*10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”, które zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. powinny zawierać: „*a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,***”.

Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia: „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające **jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.** Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń*”.

W § 4 ust. 8 uchwały ustalono, że „*Celem regulacji zawartych w planie jest określenie: (...) 8. **zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;***”. Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1, 2 i 3 uchwały „*Wyodrębnia się tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone odpowiednimi symbolami i liniami rozgraniczającymi, zgodnie z rysunkiem planu: 1. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolem MN; 2. **tereny dróg (ulic) publicznych:** 1) droga lokalna klasy L, oznaczona na rysunku planu symbolem KDL; 2) droga dojazdowa klasy D, oznaczona na rysunku planu symbolem KDD; 3. teren drogi wewnętrznych oznaczone na rysunku planu symbolem KDW.*”.

Zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 2 i ust. 4 uchwały „Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 2. linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4. przeznaczenia terenów funkcjonalnych i terenów komunikacji, określonych odpowiednio symbolem literowym i numerem wyróżniającym je spośród innych terenów: MN, KDL, KDD i KDW.”.

Tymczasem w § 14 ust. 7 uchwały ustalono, że „7. Tereny dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny dróg wewnętrznych i ewentualnych ciągów pieszo-jezdnym można również wydzielać i kształtować w zależności od potrzeb, na terenach funkcjonalnych w trakcie realizacji planu, zgodnie z ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.”.

Z ustaleń § 14 ust. 7 uchwały wynika, że w planie nie rozmieszczono inwestycji celu publicznego, do których zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), należą drogi publiczne, w tym drogi klasy dojazdowej, oznaczone symbolem D (vide § 4 ust. 1 pkt 7 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.). Obowiązek określenia powyższych inwestycji celu publicznego w planie miejscowym wynika z art. 4 ustawy o p.z.p.

W § 9 ust. 1 uchwały ustalono, że „1. Wyznacza się tereny do realizacji celów publicznych: 1) tereny dróg publicznych KDL i KDD, dla których ustalenia zawarte zostały w rozdziale III, w § 14;”. Zgodnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w § 20 uchwały, jedyną drogą publiczną klasy dojazdowej, określoną w planie, jest droga oznaczona symbolem 01 KDD, której teren wyznaczony został za pomocą linii rozgraniczających na rysunku planu – załączniku nr 1-1 do uchwały.

Dopuszczając ustaleniami § 14 ust. 7 uchwały, wydzielenie i kształtowanie w trakcie realizacji planu, w zależności od potrzeb, terenów dróg publicznych klasy dojazdowej na innych terenach funkcjonalnych określonych planem, nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia tych terenów. Tym samym uznać należy, iż o zmianie uprzednio ustalonego w uchwale (vide: § 7 ust. 1, § 18 uchwały) przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, terenów oznaczonych symbolami: 01 MN, 02 MN i 03 MN, nie będzie decydować rada gminy lecz inny podmiot. Ustalenia § 14 ust. 7 uchwały są niejednoznaczne i nieprecyzyjne, przez co prowadzą do wątpliwości w kwestii przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania.

Wskazać również należy, że ww. ustalenia uchwały, dopuszczające alternatywne przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 01 MN, 02 MN i 03 MN, są sprzeczne z innymi ustaleniami uchwały, tj.: § 4 ust. 1, § 6 ust. 2 i ust. 4, § 7, § 18, a także z § 8 ust. 4, w związku z § 3 ust. 10 uchwały. Ponadto, ustalenia wskazanej jednostki redakcyjnej uchwały, stanowią o braku zgodności ustaleń tekstu uchwały z rysunkiem planu, przez co naruszają wymogi § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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 jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina. Natomiast zmiana przeznaczenia terenu lub zasad jego zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać zamiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu, po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Ustalenia § 14 ust. 7 uchwały, naruszają przepisy: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10, art. 14 ust. 8, art. 14 - 20 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i lit. b, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego trybu jego sporządzania.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że uchwała zawiera niespójne ustalenia dotyczące określenia skali rysunku planu, co wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z następujących, integralnych części: 1) Części tekstowej, stanowiącej treść niniejszej uchwały, składającej się z sześciu rozdziałów: I. Ustalenia ogólne; II. Ustalenia dotyczące całego obszaru objętego planem; III. Ustalenia szczegółowe dotyczące wyznaczonych terenów; 1. Rysunek planu – załącznik nr 1-1, 2. Rysunek planu – załącznik nr 1-2, IV. Ustalenia końcowe. 2) Części graficznej, na którą składa się 2 rysunki w skali 1:1000, zwane dalej rysunkiem planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały;*”;
- § 3 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcioć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5. rysunku planu – należy przez to rozumieć integralną część planu, rysunek w skali 1:2 000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że został on sporządzony w skali 1:1000, a zatem zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 2 uchwały. Potwierdza to również skala liczbowa i liniowa określona na rysunku planu. Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, że ustalenia zawarte w § 3 ust. 5 uchwały, określające skalę rysunku planu, jako 1:2000, są niezgodne z § 2 pkt 2 uchwały oraz z rysunkiem planu, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Brak powiązania tekstu uchwały (§ 3 ust. 5 uchwały) z rysunkiem planu, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.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/46/2015 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla działek nr 660, 718/1, 718/2, 719/5 położonych w obrębie Gliniojeck*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 5 uchwały;
- § 10 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia (...)*”;
- § 14 ust. 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny (...)*”;

- § 18 ust. 12 pkt 7 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z kalenicami na wysokości (...)”;
- § 18 ust. 12 pkt 7 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z kalenicami na wysokości (...)”;

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

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski