



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.188.2015.MS1

Warszawa, 8 września 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 54/IX/2015 Rady Gminy Gostynin z dnia 13 sierpnia 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr. ewid. 202/17, 202/18, 202/19 położonych we wsi Białe gmina Gostynin”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 11 uchwały;
- § 9 pkt 1 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 uchwały, w zakresie symbolu literowego „ML”;
- § 13 ust. 1 uchwały, a także w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNL.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 13 sierpnia 2015 r. Rada Gminy Gostynin, podjęła uchwałę Nr 54/IX/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ewid. 202/17, 202/18, 202/19 położonych we wsi Białe gmina Gostynin.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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.

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.

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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić 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.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach zawartych w § 5 pkt 11, § 9 pkt 1 i § 11 pkt 8 lit. c wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 5 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 11) wysokości zabudowy – należy przez to rozumieć wymiar mierzony od istniejącego poziomu terenu przy wejściu głównym do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej lub attyki dla budynków o dachach płaskich, lub do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub najwyższego punktu zbiegu połaci dachowych dla budynków o dachach spadzistych.*”, doszło w istocie do zawarcia ustaleń w zakresie sposobu pomiaru wysokości

budynku; Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p. (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6), jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*vide* § 4 pkt 6), nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy; Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został 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.);

- § 9 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustala się: 1) w stosunku do objętych ochroną konserwatorską ewentualnych stanowisk archeologicznych obowiązek ochrony konserwatorskiej zgodnie z przepisami odrębnymi;*”; Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone; 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, i nie powinien wprowadzać ustaleń na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych, tj. w odniesieniu do „ewentualnych stanowisk archeologicznych”;
- § 11 pkt 8 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*dla istniejących i projektowanych linii SN i nn zarówno napowietrznych jak i kablowych strefy ochronne ustala się zgodnie z przepisami odrębnymi; zakaz zabudowy mieszkaniowej i innej zabudowy o charakterze chronionym; dopuszcza się zmniejszenie stref ochronnych z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących norm, przepisów i zasad branżowych oraz zgodnie z przepisami odrębnymi.*”. Powyższe ustalenia nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu miejscowego, gdyż nie wyznaczono stref ochronnych od linii elektroenergetycznej.

Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

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. Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenów wynika z ustaleń uchwały, odnoszących się do konieczności uwzględniania przy zagospodarowaniu terenów przebiegu elektroenergetycznej linii średniego napięcia wraz ze strefą jej oddziaływania. Ustalenia w tym zakresie poczynione w § 11 pkt 8 lit. c 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego trybu jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania **ochrony zdrowia oraz**

bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z rysunkiem planu, istniejąca linia elektroenergetyczna 15 kV przebiega przez teren oznaczony w planie symbolem 1MNL (*vide* § 13 ust. 1 uchwały). Skoro z ustaleń zawartych w § 11 pkt 8 lit. c uchwały wynika, iż plan miejscowy ustala strefy ochronne, formułując w odniesieniu do nich „zakaz zabudowy mieszkaniowej i innej zabudowy o charakterze chronionym”, **to obszar ten powinien być wyznaczony na rysunku planu w sposób precyzyjny i nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.** Tymczasem zarówno w tekście uchwały, jak i na rysunku planu nie ustalono zasięgu oddziaływania tej linii, tj. szerokości strefy, w której mają obowiązywać szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w zabudowie, o których mowa w przepisach odrębnych, a także wynikających z cytowanych ustaleń planistycznych, w ramach których wprowadzono zakaz zabudowy. Przede wszystkim zaś z określonych na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, które stosownie do ustaleń § 5 pkt 8 uchwały, wyznaczają obszar sytuowania budowli oraz budynków wynika, iż zabudowa, w tym także chroniona, możliwa jest pod samą linią. Ponadto na rysunku planu miejscowego określono, w ramach obowiązujących ustaleń planistycznych, linię elektroenergetyczną do przebudowy. Tymczasem z ustaleń części tekstowej nie wynika jakkolwiek nakaz przebudowy wskazanej na rysunku planu miejscowego linii, zaś sama budowa i przebudowa sieci elektroenergetycznej napowietrznej lub kablowej możliwa jest w granicach całego obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym (*vide* § 11 pkt 8 lit. b uchwały).

Braki w powyższym zakresie stanowią o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Ponadto zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „**konsumpcję tych przepisów**” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale wyłącznie odwołania się do tych przepisów, a jednocześnie sporządzenie planu miejscowego niezgodnie z tymi przepisami.

Organ nadzoru wskazuje, że ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony 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 ww. ustawy. W konsekwencji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń planistycznych w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNL

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, ustawodawca uregulował w art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, przywołanego powyżej przepisu ustawy o p.z.p. wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia 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 świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „(...) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w projekcie tekstu planu miejscowego, „*ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów*”. Zgodnie z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*”, powinny być określone na rysunku planu.

W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem w ustaleniach części tekstowej zawartych w § 13 ust. 1 uchwały, sformułowano ustalenia w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem „*ML*”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego występują tylko tereny o symbolach 1MNL i 2MNL. W tej sytuacji organ nadzoru zmuszony był do stwierdzenia nieważności ustaleń § 13 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „*ML*”, co w konsekwencji przyczyni się do wyeliminowania sprzecznych ustaleń zawartych w części tekstowej oraz graficznej planu.

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 54/IX/2015 Rady Gminy Gostynin z dnia 13 sierpnia 2015 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr ewid. 202/17, 202/18, 202/19 położonych we wsi Białe gmina Gostynin*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 11 uchwały;
- § 9 pkt 1 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 uchwały, w zakresie symbolu literowego „*ML*”;
- § 13 ust. 1 uchwały, a także w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNL,

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

WOJEWODA MAZOWIECKI
Jacek Kozłowski