



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 grudnia 2016 r.

LEX-I.4131.235.2016.AK

**Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki**  
**ul. Kolejowa 2**  
**08 - 330 Kosów Lacki**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIX/120/2016 Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 21 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Kosów Lacki – tereny eksploatacji kruszywa naturalnego we wsi Grzymały”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 ust. 1 pkt 12 uchwały;
- § 14 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz realizacja nowego zjazdu na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miasta i Gminy Kosów Lacki na sesji w dniu 21 listopada 2016 r., podjęła uchwałę Nr XIX/120/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Kosów Lacki – tereny eksploatacji kruszywa naturalnego we wsi Grzymały”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 7 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.) oraz na podstawie art. 20 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do ustaleń 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.) oraz 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 tym w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Organ nadzoru wskazuje również, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 12 uchwały, sformułowano ustalenia w brzemieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 12) przepisach odrębnych – należy przez to rozumieć powszechnie obowiązujące przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi, normy branżowe oraz ograniczenia w dysponowaniu terenem wynikające z prawomocnych decyzji administracyjnych.”*

Zdefiniowane pojęcie przepisów odrębnych, do których zaliczono normy branżowe i prawomocne decyzje administracyjne jest nieprawidłowe. **Normy branżowe i prawomocne decyzje administracyjne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a tym samym nie są przepisami odrębnymi.** Akty prawne powszechnie obowiązujące zawierają generalne i abstrakcyjne normy prawne. Normy generalne są to normy skierowane do nieokreślonego katalogu osób, poprzez wskazanie cech, natomiast normy abstrakcyjne określają zachowania powtarzalne w rodzajowo określony sposób. Decyzja administracyjna jest zaś jednostronnym rozstrzygnięciem o prawach i obowiązkach konkretnej osoby. Adresatem decyzji jest zawsze konkretna strona postępowania administracyjnego, a nie nieokreślony katalog osób. Przepis prawa nie jest ani normą branżową ani decyzją administracyjną, ale samodzielną jednostką redakcyjną tekstu prawnego, którego budowę i nazewnictwo regulują zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Ponadto, z definicji zawartej w planie wynika, że w skład przepisów odrębnych mogą również wchodzić przepisy ustawy o p.z.p. wraz z rozporządzeniem wykonawczym do tej ustawy, gdyż ich przepisy nie zostały wykluczone z tej definicji. Tymczasem ustawa, na podstawie której sporządzony został plan miejscowy, nie może być jednocześnie przepisem odrębnym stosowanym przy sporządzaniu tego planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż normy branżowe są jednym z rodzajów technicznych dokumentów normatywnych, które były tworzone przez jednostki niepodległe Polskiemu Komitetowi

Normalizacyjnemu tj. przez przedsiębiorców, koła naukowe, ministerstwa itp. Były to normy stosowane w przedsiębiorstwach danej branży. Zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483) z dniem wejścia w życie ustawy Polski Komitet Normalizacyjny zaprzestał prowadzenia zbioru norm branżowych. Istniejące zbiory: Branżowych Norm (BN) i Wojskowych Branżowych Norm (WBN) – Polski Komitet przekazał do Archiwum Akt Nowych. Normy Branżowe, które zostały wydane do dnia wejścia w życie ustawy o normalizacji są dostępne w Archiwum Akt Nowych i mogą być stosowane na zasadzie dobrowolności. Zauważyć przy tym należy, iż Normy Branżowe mogą zawierać nieaktualne dane techniczne. Aktualne dane techniczne zawiera Polska Norma. Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o normalizacji Polska Norma jest normą o zasięgu krajowym, przyjętą w drodze konsensu i zatwierdzoną przez jednostkę normalizacyjną (Polski Komitet Normalizacyjny), powszechnie dostępną, oznaczoną – na zasadzie wyłączności – symbolem PN. W myśl art. 5 ust. 3 ww. ustawy stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Zatem normy te nie pełnią roli przepisów prawa. Nadanie im takiego waloru wymaga regulacji szczególnej, zawartej w przepisie rangi ustawowej. Akt niższego rzędu, jakim jest uchwała nie może zmieniać postanowień aktu wyższego, jakim jest ustawa o normalizacji (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 4 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 538/13). W związku z powyższym zaliczenie przez Radę Miasta i Gminy Kosów Lacki norm branżowych do przepisów odrębnych uznać należy za niedopuszczalne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innym ustaleniu uchwały sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń w § 14 pkt 1 lit. a uchwały w brzmieniu: „*§ 14. W zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się następujące zasady: 1) obsługa komunikacyjna: a) z drogi powiatowej oznaczonej na rysunku planu symbolem 3KD-Z z obustronnym poszerzeniem pasa drogowego do 20 m oraz realizacja nowego zjazdu na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi.*”.

Wskazane ustalenie planu miejscowego w zakresie w jakim uzależnia obsługę komunikacyjną od spełnienia warunków uzgodnionych z zarządcą drogi również uznać należy za niedopuszczalne. Przede wszystkim wskazać należy, iż przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. nakazuje radzie przyjęcie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast, zgodnie z konkretyzującym zakres przedmiotowy tejże kompetencji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zasady te powinny zawierać: „*a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów nie wynika więc norma prawna, która pozwalałaby Radzie na zamieszczenie w uchwale w sprawie planu miejscowego nakazu uwzględnienia warunków uzgodnionych z zarządcą drogi. W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci uwzględnienia warunków uzgadnianych z określonymi podmiotami, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11). 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. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień.

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 Miasta i Gminy Kosów Lacki, 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*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/120/2016 Rady Miasta i Gminy Kosów Lacki z dnia 21 listopada 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru gminy Kosów Lacki – tereny eksploatacji kruszywa naturalnego we wsi Grzymały”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 ust. 1 pkt 12 uchwały;
- § 14 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz realizacja nowego zjazdu na warunkach uzgodnionych z zarządcą drogi”.

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

Zdzisław Szipiera