



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.11.2017.RM

Warszawa, 2 lutego 2017 r.

Rada Miasta Ostrołęki
Plac gen. Józefa Bema 1
07 - 400 Ostrołęka

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, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 253/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 grudnia 2016 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Koszarowa” w Ostrołęce”*.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ostrołęki na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr 253/XXXVII/2016 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Koszarowa” w Ostrołęce”*.

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 2016 r. poz. 778 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.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.: 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.), czy 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), 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. 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 brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „*Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.*”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa a także stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Tymczasem zgodnie z ustaleniami:

- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala zasady kształtowania zabudowy i sposób zagospodarowania terenu w ustaleniach szczegółowych planu przede wszystkim poprzez następujące parametry i wskaźniki: (...) 5) minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.*”;
- § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania środowiska: (...) 2. Dla poszczególnych jednostek terenowych ustala się minimalny procentowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, obowiązujący w przypadku nowej inwestycji na każdej pojedynczej działce.*”;
- § 10 ust. 1, 2 i 9 uchwały, w brzmieniu: „*Dla jednostki terenowej 1A.U/MW: 1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym jednostki terenowej są usługi i zabudowa mieszkaniowa – w formie uzupełnienia zagospodarowania na terenie sąsiadującym od strony zachodniej. 2. Ustala się zakaz budowy budynków – dopuszcza się realizację budowli i obiektów małej architektury oraz urządzeń, służących uzupełnieniu zagospodarowania, o którym mowa w ust. 1,*

pod następującymi warunkami: (...) 9. Innych wymagań – w tym dotyczących parametrów działki budowlanej, linii zabudowy i wskaźników zabudowy i zagospodarowania – nie ustala się ze względu uzupełniający charakter terenu.”;

- § 11 ust. 1, 2 i 7 uchwały, w brzmieniu: „Dla jednostki terenowej 1A.UK i 1B.UK: 1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym jednostki terenowej są usługi kultu religijnego – w formie uzupełnienia zagospodarowania na terenie sąsiadującym od strony północnej. 2. Ustala się zakaz budowy budynków – dopuszcza się realizację budowli i obiektów małej architektury oraz urządzeń pod następującymi warunkami: (...) 7. Innych wymagań – w tym dotyczących parametrów działki budowlanej, linii zabudowy i wskaźników zabudowy i zagospodarowania – nie ustala się ze względu uzupełniający charakter terenu oraz wielkość jednostki terenowej.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, iż w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1A.UK i 1B.UK pomimo dopuszczenia do realizacji budowli i obiektów małej architektury, a w odniesieniu do terenu 1A.U/MW także urządzeń służących uzupełnieniu zagospodarowania terenu usług i zabudowy mieszkaniowej, nie określono minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Brak określenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej uniemożliwiać może w praktyce zagospodarowanie przedmiotowych terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż **ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. terenów.**

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak jest przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w sytuacji, w której w planie dopuszczono do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych z wyłączeniem budynków, niezbędne jest sprecyzowanie ich gabarytów, co uczyniono m.in. poprzez wskazanie maksymalnej ich wysokości, **ale niezbędne jest również określenie wskaźników zagospodarowania**, tj. określenie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, wyrażonej w ujęciu procentowym (udział).

Konieczność dokonania powyższych ustaleń, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „*Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to,*

że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny**.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 979/15, w którym „Za zasadny Sąd uznał również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. poprzez brak ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów budowlanych dopuszczonych na terenach rolniczych oznaczonych symbolami R1, R2, R3, R4, R5, R6 i R7. Skoro w § 50 uchwały na terenach tych dopuszczono sytuowanie budynków inwentarskich (pkt 2) i obiektów służących do produkcji rolniczej lub ogrodniczej (pkt 3), to należało ustalić ich parametry. (...) Powyższe wynika również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7. W § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, **w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej**, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w którym „Za słuszny uznał Sąd także zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem IKK. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, **w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej**, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W związku powyższym wskazać należy, że w zaskarżonej uchwale nie określono żadnych parametrów zabudowy dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem IKK. Zdaniem Sądu jest oczywiste, że dopuszczenie na terenie IKK zabudowy usługowej związanej z obsługą pasażerów (§ 7 ust. 20 pkt 1 uchwały) rodzi obowiązek ustalenia dla tej zabudowy parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zatem zasadne było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania ‘(...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów’. (pkt I, ppkt 11 sentencji wyroku).”;

ale również w doktrynie: Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. **Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń.** Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, wynikających z braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, podzielono m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 15 października 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2895/12;
- 16 października 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 1356/15.

Ponadto w ramach ustaleń § 8 ust. 2, w związku z § 2 pkt 6 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące parametrów działek budowlanych uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, 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 znajduje również swoje potwierdzenie w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), z której jednoznacznie wynika, iż w wyniku przeprowadzenia procedury scalenia i podziału powstają *działki gruntu*, nie zaś *działki budowlane* (vide art. 105 ust. 1, 2 i 4; art. 106 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 6 uchwały: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 6) **działce** – należy przez to rozumieć działkę budowlaną – zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;*”. Powyższe oznacza, iż użyte na potrzeby przedmiotowej uchwały pojęcie *działka*, oznacza *de facto* *działkę budowlaną* w rozumieniu przepisów ustawy o p.z.p.

Pojęcie „*działki budowlanej*”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (vide art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie *działki gruntu* w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do *działki ewidencyjnej*, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia

w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem „*działki budowlanej*” co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działka*”. Powyższe oznacza, że regulując, w ramach ustaleń § 8 ust. 2 ustawy o p.z.p., kwestie dotyczące zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, niezbędne jest wyłączenie ze stosowania definicji, o której mowa w § 2 pkt 6 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak akt prawa miejscowego winien zostać sformułowany w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdzono sprzeczne ustalenia zawarte w poszczególnych częściach uchwały. Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że poza naruszeniem przepisu § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny a niekiedy nawet sprzeczny wzajemnie. Oprócz wskazanych powyżej sprzeczności powyższe dotyczy także ustaleń zawartych m.in. w:

- § 2 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 10) liniach zabudowy - nieprzekraczalnych – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, która określa minimalną dopuszczalną odległość zewnętrznej ściany realizowanego budynku od linii granicznej ulicy, ciągu pieszego, terenu zieleni lub innych obiektów, z pominięciem elementów wejścia do budynku (schody, podest, daszek, pochylnia dla niepełnosprawnych) oraz balkonów, loggii i wykuszy (nie stanowiących więcej niż 30% powierzchni całej elewacji), wysuniętych poza obrys budynku o nie więcej niż 1,5 m;*”, w kontekście pozostałych ustaleń części tekstowej oraz części graficznej, z których wynika, że w obszarze planie nie określono terenów ciągów pieszych, czy terenów; z części graficznej wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy została wyznaczona od strony drogi publicznej, oznaczonej symbolem 1A.KUD, stanowiącą część ulicy Koszarowej oraz od strony ul. Batalionu Czwartaków, znajdującej się poza granicami obszaru objętego planem miejscowym;
- § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: 1) rysunku planu – należy przez to rozumieć rysunek planu na mapie w skali 1:1000, stanowiący załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały;*”, w kontekście ustaleń zawartych w § 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 3) rysunku planu – należy przez to rozumieć rysunek planu, stanowiący graficzny załącznik nr 1 do niniejszej uchwały;*”; powyższe oznacza, iż w ramach tej samej regulacji zdefiniowano w sposób odmienny to samo pojęcie, przy czym faktyczne znaczenie *rysunku planu*, wynika również z ustaleń zawartych w § 1 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*2. Granice obszaru planu, o których mowa w ust. 1, pokazano na rysunku planu sporządzonym w skali 1:1000.*” oraz w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*3. Załącznikami do niniejszej uchwały są: 1) rysunek planu, o którym mowa w ust. 2 – stanowiący załącznik nr 1;*”;
- § 5 ust. 2 pkt 2, w kontekście § 2 pkt 10 uchwały; w ramach ww. jednostek redakcyjnych w różny sposób określono faktyczny sposób uwzględnienia określonej na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy;

- § 5 ust. 2 pkt 4, w kontekście § 2 pkt 10 uchwały; w ramach ww. jednostek redakcyjnych w różny sposób określono możliwość zastosowania wysunięcia, poza nieprzekraczalne linie zabudowy elementów wejściowych do budynku, przy czym raz za elementy te uznaje się: ganek, werandę i taras, innym razem jedynie takie elementy jak: schody, podest, daszek, czy pochylnia dla niepełnosprawnych, przy czym oba ustalenia zamieszczone zostały wśród ustaleń ogólnych planu;
- § 5 ust. 5 uchwały w zakresie zdania wprowadzającego w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady realizacji ogrodzeń od strony dróg publicznych (sąsiadujących z obszarem objętym planem) i publicznych ciągów pieszych: (...)*”, przy czym w obszarze objętym planem miejscowym oraz na obszarze przyległym brak jest publicznych ciągów pieszych; ponadto z redakcji ww. przepisu wynika, iż reguluje on zasady realizacji ogrodzeń jedynie od terenów dróg publicznych sąsiadujących z obszarem objętym planem nie zaś ogrodzeń w granicach tegoż planu;
- § 5 ust. 6 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „6. W zakresie rozmieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych: 1) na terenie objętym planem dopuszcza się realizację reklam i znaków informacyjno – plastycznych wyłącznie w formie: szyldu, reklamy świetlnej lub podświetlanej i słupa ogłoszeniowego;”, w kontekście § 10 ust. 5 uchwały w brzmieniu: „Dla jednostki terenowej 1A.U/MW: (...) 5. **Zakazuje się** realizacji reklam i znaków informacyjno – plastycznych.”;
- § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady ochrony i kształtowania środowiska: (...) 2. Dla poszczególnych jednostek terenowych ustala się minimalny procentowy wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, obowiązujący w przypadku nowej inwestycji na każdej pojedynczej działce.*”, podczas gdy w ustaleniach szczegółowych planu ustalenia w tym zakresie poczyniono jedynie w odniesieniu do jednej jednostki terenowej (2A.UO); powyższe oznacza brak takich ustaleń w odniesieniu do pozostałych jednostek terenowych;
- § 9 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „3. Na obszarze objętym planem nie zachodzi potrzeba ustalania sposobu i terminów tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, z wyjątkiem sytuacji o jakiej mowa w Rozdziale 2 w § 10 ust. 8 i w § 11 ust. 19.”, podczas gdy jednostka redakcyjna § 11 składa się jedynie z siedmiu ustępów;
- § 14 uchwały w brzmieniu: „*Ustala się wysokość stawki procentowej, służącej naliczaniu jednorazowej opłaty od wzrostu wartości nieruchomości związanego z uchwaleniem planu, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wynosi ona 5%.*”, w kontekście ustaleń zawartych w załączniku nr 3 do uchwały stanowiącym rozstrzygnięcie o sposobie realizacji inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania, z którego wynika, że „nie ma podstaw do naliczenia żadnych opłat mogących zasilić budżet Miasta”.

Mając powyższe na uwadze powyższe wykluczające się zapisy stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy regulować kwestie, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., przy czym wszelkie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia winny być sformułowane w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych.

Wskazać przy tym należy, iż stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów komunikacji*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 6.1 pn. *tereny dróg publicznych zabudowy*, do której przypisano oznaczenie literowe *KD* oraz białą kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów dróg wewnętrznych*, wyodrębnionych w pozycji

o liczbie porządkowej 6.2., dla której przypisano oznaczenie literowe *KDW* oraz jasnoszarą kolorystkę.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w uchwale zastosowano zarówno odmienne oznaczenia barwne, jak i literowe, co w kontekście oznaczenia kolorem szarym terenu dróg publicznych wskazuje na naruszenie ww. przepisów i sugeruje, że droga ta jest drogą wewnętrzną.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

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 ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym.

Ponadto w przepisach ustawy o p.z.p., a także rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miasta Ostrołęki nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę m.in. w ramach:

- § 2 pkt 5 uchwały sformulowano definicję pojęcia „*obecny stan*”, przy czym na potrzeby przedmiotowej uchwały pojęcie to nie zostało faktycznie użyte;
- § 2 pkt 13 uchwały sformulowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 13) dachu płaskim – należy przez to rozumieć dach o kącie nachylenia połaci dachowych nie większy niż 10^0 ; za dach płaski uznaje się również dach o kącie nachylenia do 15^0 , o ile ma on ściankę zasłaniającą spadek połaci;*”
- § 5 ust. 3 uchwały sformulowano ustalenia dotyczące uznania działki gruntu za działkę budowlaną;
- § 7 ust. 9 pkt 3 uchwały sformulowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „*9. W zakresie obsługi telekomunikacyjnej: (...) 3) ustala się obowiązek wkomponowania urządzeń infrastruktury technicznej poprzez dostosowanie ich do architektury obiektów, na których lub w sąsiedztwie których będą lokalizowane.*”;
- § 10 ust. 9, § 11 ust. 7, § 12 ust. 14 uchwałodawca posłużył się pojęciem *działki budowlanej*, pomimo, iż w ustaleniach § 2 pkt 6 uchwały wskazał, iż na potrzeby planu używa pojęcia *działki*.

W kontekście przytoczonych powyżej ustaleń organ nadzoru wskazuje, że w ramach: § 2 pkt 13 i § 7 ust. 9 pkt 3 sformułowano ustalenia nienormatywne, nie wyrażające żadnej normy prawnej, pozostawiające pole do różnej interpretacji. Z kolei pomimo zdefiniowania w § 2 pkt 5 i § 2 pkt 6 pojęć użytych na potrzeby uchwały, w dalszych ustaleniach, lokalny prawodawca odstępuje od zasady ich używania w znaczeniu normatywnym.

Organ nadzoru stwierdza, iż brak było również podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących uznania działki gruntu za działkę budowlaną. Definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co oznacza, iż spełnienie warunków określonych w legalnej definicji użytej na potrzeby planowania przestrzennego, wskazywać będzie na możliwość zakwalifikowania danej działki, jako *działki budowlanej*. O powyższym nie mogą decydować dodatkowe warunki określone w ramach ustaleń § 5 ust. 3 uchwały, przy czym niektóre z nich stanowi częściową modyfikację pojęcia *działki budowlanej*, a także legalnego pojęcia *dostępu do drogi publicznej*, o którym mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p., jak również mają znaczenie nienormatywne, niemożliwe do zastosowania. Powyższe wynika z faktu, iż obszar objętym planem miejscowym, stosownie do regulacji zawartej w § 1 ust. 1 uchwały, stanowi jedynie część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 30626, 30638, 30202 i 20201/2.

W kontekście ustaleń § 1 ust. 1 uchwały, organ nadzoru wskazuje, iż faktyczny obszar objęty planem miejscowym, nie obejmuje działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 20201/2, lecz działkę oznaczoną numerem 30201/2. Powyższe oznacza nie tylko naruszenie § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., ale również stanowi o wewnętrznej sprzeczności części tekstowej i części graficznej uchwały. Sprzeczność taka z kolei stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wskazać w tym miejscu należy, iż 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 Ostrołęki, 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*

względnie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Ponadto przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego, bądź nie zawiera obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnętrznie w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. Redakcja uchwały narusza ponadto zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, w tym także w zakresie błędnej numeracji poszczególnych jednostek redakcyjnych uchwały. Powyższe dotyczy np. ustaleń § 11 ust. 2 uchwały, w której numeracja kolejnych punktów rozpoczyna się od numeru 4.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również w odniesieniu do większości jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności),

ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

Wskazane w skardze, uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

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 istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

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., sygn. akt 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 253/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Koszarowa” w Ostrołęce”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 Sipiera