



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 kwietnia 2017 r.

LEX-I.4131.107.2017.BL

**Rada Miejska w Grójcu
ul. Józefa Piłsudskiego 47
05 - 600 Grójec**

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/233/17 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 27 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca - działki nr 1766 i 3368”, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 6 uchwały;
- § 5 ust. 3 uchwały;
- § 5 ust. 5 uchwały;
- § 5 ust. 6 uchwały;
- § 10 ust. 15 uchwały;
- § 10 ust. 16 uchwały;
- § 10 ust. 17 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Grójcu na sesji w dniu 27 marca 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXIX/233/17 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca - działki nr 1766 i 3368”. 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”. **Ustalenia dotyczące wysokości projektowanej zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna **w sposób kompleksowy** i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczonej na danym terenie.

Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani 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). Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego). Co więcej określanym w planie miejscowym parametrem, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy

z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.), w skład zabudowy mogą bowiem wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie nie tylko dla budynków, ale dla szeregu obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15, w brzmieniu: „*Nie budzi zastrzeżeń sądu kasacyjnego przyjęta w zaskarżonym wyroku ocena, iż w zaskarżonej uchwale błędnie zdefiniowano pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy, gdyż przyjęta definicja w istocie jest definicją "wysokości budynku". Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychyliła się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynek". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicje wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.”.*

Tymczasem w § 2 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „§ 2. Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 6) zabudowie – należy przez to rozumieć budynek lub grupę budynków;”, Rada Miejska w Grójcu zawęziła pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy do budynków (pojęciem tym posłużono się m.in. w § 10 ust. 7 uchwały), przez co naruszyła cytowany wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem obowiązek określenia w planie maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych, a zatem nie tylko dla budynków. Odniesienie maksymalnej wysokości zabudowy tylko do budynków, zdaniem

organu nadzoru uzasadnia stwierdzenie nieważności § 2 pkt 6 uchwały. Stwierdzenie nieważności kwestionowanego ustalenia wypełni dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym 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, rozmieszczenie 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.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., które zawarto m.in. w:

- § 5 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Ustala się, że działka gruntu znajdująca się w obrębie jednostki terenowej przeznaczonej pod zabudowę, może być uznana za działkę budowlaną, jeżeli spełnia następujące warunki: 1) działka posiada powierzchnię co najmniej równą minimalnej wielkości działki możliwej do przeznaczenia pod zabudowę, ustalonej dla jednostki terenowej; 2) minimalna szerokość działki wynosi 15 m; 3) działka ma zapewniony dostęp do drogi publicznej.”;
- § 5 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się następujące zasady realizacji ogrodzeń od strony dróg publicznych (sąsiadujących z obszarem objętym planem): 1) ogrodzenie należy realizować w liniach rozgraniczających ustalonych w planie, przy czym dopuszcza się miejscowe wycofanie ogrodzenia w głąb terenu działki, zwłaszcza w przypadku konieczności ominięcia istniejących przeszkód w postaci drzew, urządzeń, urządzeń infrastruktury technicznej oraz w miejscach sytuowania bram wjazdowych; 2) ustala się następujące warunki, które muszą być zachowane przy realizacji ogrodzeń: a) maksymalna wysokość ogrodzenia nie może przekraczać 2,20 m od poziomu terenu, przy czym dopuszcza się zachowanie istniejących wyższych ogrodzeń, o ile nie zagraża to bezpieczeństwu ruchu, b) powyżej 0,5 m od poziomu terenu dopuszcza się wyłącznie ogrodzenie ażurowe z siatki lub innych elementów metalowych, którego co najmniej 25% powierzchni stanowią prześwity lub otwory, c) zakazuje się realizacji ogrodzeń z prefabrykowanych przęseł betonowych; d) odległość ogrodzenia od istniejących gazociągów nie może być mniejsza niż 0,5m.”;
- § 5 ust. 6 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: tablicy, szyldu, reklamy świetlnej

lub podświetlanej i słupa ogłoszeniowego; 2) powierzchnia ekspozycyjna reklam i znaków informacyjno – plastycznych nie może być większa niż 5 m², przy czym powierzchni reklam dwustronnych oraz zmiennych nie sumuje się, traktując je jak reklamy jednostronne; 3) tablice, reklamy świetlne i podświetlane nie mogą być uciążliwe dla użytkowników sąsiednich budynków, a elementy świetlne i podświetlane nie mogą być uciążliwe dla użytkowników sąsiednich budynków, a elementy świetlne i podświetlane nie mogą powodować oślepienia przechodniów i użytkowników jezdni; 4) sposób umieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych musi nawiązywać do elementów istniejącego zagospodarowania: osi jezdni, płaszczyzn fasad zabudowy, itp.; 5) odległość reklam i znaków od znaków drogowych oraz innych obiektów i urządzeń drogowych regulują przepisy odrębne; 6) nie dopuszcza się sytuowania reklam i znaków informacyjno – plastycznych na drzewach oraz w odległości mniejszej niż 10 m od drzew.”;

– § 10 ust. 15 uchwały, w brzmieniu: „15. W zakresie warunków, jakie mają spełniać działki budowlane, obowiązują także ustalenia zawarte w § 5 ust. 3.”;

– § 10 ust. 16 uchwały, w brzmieniu: „16. W zakresie realizacji ogrodzeń obowiązują ustalenia zawarte w § 5 ust. 5.”;

– § 10 ust. 17 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie rozmieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych obowiązują ustalenia zawarte w § 5 ust. 6.”.

Poprzez ustalenie § 5 ust. 3 oraz § 10 ust. 15 uchwały, zmodyfikowano pojęcie **działki gruntu**, a także **działki budowlanej**. Rada Miejska w Grójcu ww. ustaleniu określa warunki jakie musi spełniać działka gruntu, aby mogła być uznana za działkę budowlaną. Tymczasem definicja działki budowlanej, określona została w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ileż 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;”. Zgodnie zaś art. 4 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), poprzez działkę gruntu – należy „(...) rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej;”.

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 obowiązującego prawa niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że 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, modyfikowania 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 bowiem 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.

Z kolei w ramach § 5 ust. 5 i 6 oraz § 10 ust. 16 i 17 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące reklam oraz ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.).

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która wprowadziła nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o p.z.p. wskazał, iż „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania albowiem proces sporządzania ww. planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej w Grójcu Nr IX/90/15 w dniu 21 września 2015 r.

W tej sytuacji Rada Miejska w Grójcu nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 5 ust. 5 i 6 oraz § 10 ust. 16 i 17 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

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 Miejska w Grójcu, 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 orzecnictwie 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 jakiemuś 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*”.

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 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 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie kompleksowego określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych.

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 XXIX/233/17 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 27 marca 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca - działki nr 1766 i 3368”, w zakresie ustaleń:

- § 2 pkt 6 uchwały;
- § 5 ust. 3 uchwały;
- § 5 ust. 5 uchwały;
- § 5 ust. 6 uchwały;
- § 10 ust. 15 uchwały;
- § 10 ust. 16 uchwały;
- § 10 ust. 17 uchwały,

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 Szipera