



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.25.2015.RM

Warszawa, 3 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 5/IV/2015 Rady Gminy Żabia Wola z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Bolesławek, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 12 uchwały;
- § 31 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: od 1ZL do 19ZL;
- § 34 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN, 4MN, 6MN i 10MN w zakresie, w jakim dopuszczają w „obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania” do lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi;
- § 37 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 7R i 8R w zakresie, w jakim dopuszczają w „obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania” do lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pow. działki (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 stycznia 2015 r., Rady Gminy Żabia podjęła uchwałę Nr 5/IV/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Bolesławek.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199), 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.

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

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

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem 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.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);

- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Sieci infrastruktury technicznej nie zalicza się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie uznaje się za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostki terenowe oznaczone symbolami od 1ZL do 19ZL.

Tymczasem w:

- § 9 ust. 1 pkt 5 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Zasady ustalania linii zabudowy: (...) 5) Ustala się w pasie terenu zawartym pomiędzy określoną planem linią zabudowy i linią rozgraniczającą drogi, lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz obiektów małej architektury;”;
- § 22 ust. 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. Dla terenów oznaczonych symbolem ZL ustala się zakaz zabudowy, a dla terenów oznaczonych symbolem R/Z i WS ustala się zakaz zabudowy budynkami.”;
- § 31 ust. 1 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Ustalenia ogólne: (...) 2) W technicznie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się lokalizowanie sieci infrastruktury technicznej poza terenem komunikacji w oparciu o przepisy odrębne, w szczególności w pasie zawartym pomiędzy linią rozgraniczającą drogi a linią zabudowy;”.

Co prawda z ustaleń szczegółowych zawartych w § 22 ust. 2, a także § 36 uchwały wynika, że dla terenu lasów, oznaczonych symbolami: od 1ZL do 19ZL, plan wprowadza zakaz zabudowy to jednak ustalenia zawarte w § 31 ust. 1 pkt 2 uchwały, dopuszczają możliwość realizacji sieci infrastruktury technicznej poza terenami komunikacji, a więc również na terenach lasów. Porównanie ustaleń ww. jednostek redakcyjnych, prowadzi do wniosku, że przywołane powyżej ustalenia, wykluczają się wzajemnie. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie ustaleń § 31 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie, w jakim odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami: od 1ZL do 19ZL.

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 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 § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

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

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

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w § 5 ust. 1 pkt 12 uchwały, w ramach którego zdefiniowano pojęcie „maksymalnej intensywności zabudowy” rozumianego, jako „nieprzekraczalna wartość stosunku sumy powierzchni liczonej w obrysie murów zewnętrznych wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków, do powierzchni działki;”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję radzie gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując pojęcie maksymalnej intensywności zabudowy, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „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 (...)”.

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem powierzchni całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem, ilekroć jest mowa o kondygnacji „należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą więc, kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 ww. rozporządzenia [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz na nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 ww. rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „działki budowlanej”, określonej 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;”.

Tymczasem na potrzeby definicji maksymalnej intensywności zabudowy użyto pojęcie „działki”, zamiast „działki budowlanej”, o której mowa w ustawie o p.z.p. Powyższe naruszenie dotyczy również ustalonego w § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, wskaźnika udziału powierzchni biologicznie czynnej, który również określony został w odniesieniu do działki, zamiast do działki budowlanej.

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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). 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 2014 r. poz. 121 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 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekróć 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 zatem 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 przepisów 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: „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem działki budowlanej.

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania maksymalnego wskaźnika dotyczącego intensywności zabudowy w sposób odmienny,

bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób jego ustalania, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza 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.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

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, definiowania legalnych pojęć.

Zdaniem organu nadzoru Rada Gminy Żabia Wola nie była uprawniona do regulowania ww. kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie.

Stanowisko organu nadzoru jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W ocenie organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Stosownie do przytoczonego powyżej art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z:

- § 3 pkt 3 lit. a uchwały, obszar ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od linii energetycznych, jest ustaleniem planu miejscowego;
- § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały, prze obszar ograniczonej zabudowy i zagospodarowania „*należy przez to rozmieść teren położony wzdłuż linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15kV oraz wysokiego napięcia 110kV. Zakaz zabudowy budynkami w obszarze, dla którego przekroczone są dopuszczalne poziomy pól elektromagnetycznych zgodnie z przepisami odrębnymi.*”;
- rysunkiem planu miejscowego, jako oznaczenie graficzne będące ustaleniami planu miejscowego wskazano obszary ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od linii elektroenergetycznych.

Ponadto w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów tj. w § 34 ust. 2 oraz § 37 ust. 2 pkt 1 uchwały, w ramach ogólnych zasad zagospodarowania wskazano, iż przez tereny oznaczone symbolami: 2MN, 4MN, 6MN, 10MN, 6R, 7R i 8R przebiegają napowietrzne linie

elektroenergetyczne 15kV i 110kV, w związku z czym „Zabudowa terenu w obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania zgodnie z przepisami odrębnymi i Polską Normą”.

Zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, „Budynek z **pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi** nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, **pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.**

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu, prowadzi do wniosku, że w granicach wyznaczonego „obszaru ograniczonej zabudowy i zagospodarowania” znajdują się tereny, na których planowana jest realizacja budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, tj. w ramach terenów z przeznaczeniem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (tereny oznaczone symbolami: 2MN, 4MN, 6MN i 10MN) oraz z przeznaczeniem pod tereny rolnicze, na których dopuszcza się jednak realizację budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej (tereny oznaczone symbolami: 6R, 7R i 8R). Z określonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że umożliwiają one lokalizację ww. projektowanej zabudowy w zasięgu oddziaływania tej linii, którą organ uchwałodawczy sam określił, wprowadzając w niej ograniczenia. Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która umożliwia realizację pomieszczeń przeznaczonych na **pobyt ludzi**, w granicach określonych na rysunku planu miejscowego, jako obszar ograniczonej zabudowy i zagospodarowania od linii elektroenergetycznych.

Wprowadzenie do ustaleń planu miejscowego ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu nie może mieć czysto hipotetycznego, czy teoretycznego charakteru, lecz winno być wyrażone w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, już z chwilą wejścia w życie ustaleń planu miejscowego. W obecnym stanie prawnym brak jest jakichkolwiek podstaw do delegowania na inne organy czy podmioty (dotyczy to również zarządców linii energetycznych) możliwości decydowania, zamiast tworzącego akt prawa miejscowego organu uchwałodawczego gminy, o wprowadzonych ograniczeniach w zagospodarowaniu i zabudowie. Organ nadzoru ponownie wskazuje, że szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w ich użytkowaniu są obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie także w judykaturze w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż uzależnianie dopuszczenia zabudowy od ziszczenia się w przyszłości jakiegoś warunku, „(...) zupełnie wyklucza brzmienie § 2 pkt 6 rozporządzenia, z którego wynika, że w planach można ustanawiać jedynie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia. Innymi słowy danemu terenowi od razu w planie należy określić konkretne przeznaczenie i zasady jego zagospodarowania, nie zaś próbować doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu (...)”, ale także w innych orzeczeniach. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym zawarto następujące tezy: „Zgodzić się też trzeba ze skarżącym kasacyjnie, że z jednej strony plan dopuszcza do realizacji budynków **przeznaczonych na stały pobyt ludzi** (§ 40 pkt 1 § 42 ust. 2 pkt 1 i § 45 pkt 1 uchwały), zaś z drugiej wprowadza m.in. **zakaz budowy takich budynków** (§ 32 ust. 2, § 33 ust. 2 i § 34 ust. 2 uchwały). **Co więcej, nieprzekraczalne linie zabudowy określone na rysunku planu miejscowego,**

wskazują na możliwość zabudowy mieszkaniowej również bezpośrednio pod liniami, jak i w granicach ich pasów technologicznych. Takie zagospodarowanie terenu, wzajemnie się wyklucza, dlatego też Rada Gminy powinna w tym przypadku określić linie rozgraniczające terenów o różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.). (...) Raz jeszcze należy zwrócić uwagę, że z postanowień art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wynika nakaz ustalenia przeznaczenia terenu w planie miejscowym. Jednak poprzez ustalenia zawarte w § 32 ust. 3, § 33 ust. 3 i § 34 ust. 3 uchwały ma nastąpić zmiana sposobu zagospodarowania terenów, a nie zmiana przeznaczenia bez zachowania procedury zgodnie z wymogiem art. 27 u.p.z.p. Dodatkowo jest to uzależnione od ziszczenia się w przyszłości jakiegoś warunku, co z kolei jest niedopuszczalne w świetle § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, z którego wynika, że w planach miejscowych można ustanawiać jedynie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia.

Ponadto stanowisko analogicznie do zaprezentowanego w skarżonym rozstrzygnięciu nadzorczym odnaleźć możemy w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 5 czerwca 2012 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 162/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1141/13 (w części prawomocnej);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 998/14.

Biorąc powyższe pod uwagę istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 34 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN, 4MN, 6MN i 10MN, a także § 37 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 7R i 8R w zakresie, w jakim dopuszczają w *obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania* do lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi.

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 Gminy Żabia Wola, 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 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”.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (bez jego wartościowania) wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr 5/IV/2015 Rady Gminy Żabia z dnia 27 stycznia 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Żabia Wola obejmującego miejscowość Bolesławek, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 12 uchwały;
- § 31 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do terenów lasów oznaczonych symbolami: od 1ZL do 19ZL;
- § 34 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2MN, 4MN, 6MN i 10MN w zakresie, w jakim dopuszczają w „obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania” do lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi;
- § 37 uchwały oraz części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 7R i 8R w zakresie, w jakim dopuszczają w „obszarze ograniczonej zabudowy i zagospodarowania” do lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi;
- § 37 ust. 2 pkt 2 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pow. działki (...)”,

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:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki

