



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2015 r.

Poz. 6819

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.168.2015.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 31 lipca 2015 r.

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 VI/45/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 25 czerwca 2015 r. Rada Miejska w Gliniojecku podjęła uchwałę Nr VI/45/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Gliniojeck dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie.

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

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

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

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 uwzględnić szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- 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.

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), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, 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, 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.

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.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 10 ust. 9** uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. (...) 9. Ochronę i utrzymanie w maksymalnym stopniu istniejących zadrzewień, zakrzewień, grup*

zieleni i pojedynczych drzew oraz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia, przy uwzględnieniu podstawowej funkcji terenów;”.

Powyższe ustalenia uchwały nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), a w szczególności w jej Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, „*1. Usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości może nastąpić, z zastrzeżeniem ust. 2 i 2a, po uzyskaniu zezwolenia wydanego przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 Kodeksu cywilnego – jeżeli drzewa lub krzewy zagrażają funkcjonowaniu tych urządzeń.*”. W art. 83 ust. 3 ww. ustawy, określono, że: „*3. Wydanie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 i 2, może być uzależnione od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów.*”.

Z dyspozycji art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody wynika, że wydanie zezwolenia, na usunięcie drzew, **może (a więc nie musi) być uzależnione** od przesadzenia drzew lub krzewów w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo **zastąpienia ich innymi drzewami lub krzewami, w liczbie nie mniejszej niż liczba usuwanych drzew lub krzewów**. Ponadto z art. 84 ust. 4 ww. ustawy wynika, że organ właściwy do wydania zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów odracza, na okres 3 lat od dnia wydania zezwolenia, termin uiszczenia opłaty za ich usunięcie, jeżeli zezwolenie przewiduje przesadzenie ich w inne miejsce lub zastąpienie innymi drzewami lub krzewami.

Nakaz odtworzenia zieleni w miejscach koniecznego jej usunięcia, nie może być ustalony w drodze uchwały Rady Miejskiej w Głinojecku. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy. Ustalenia § 10 ust. 9 uchwały naruszają dyspozycję wskazanych przepisów ustawy o ochronie przyrody.

Kwestie dotyczące powyższych naruszeń były już przedmiotem oceny judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawach:

- Sygn. akt IV SA/Wa 551/14 z dnia 1 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza 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, że w ustaleniach uchwały, wprowadzono także modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w ustaleniach zawartych w § 18 ust. 11 pkt 6 lit. a i lit. b uchwały, w brzmieniu: „*11. Wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 6) Gabaryty budynków: a) budynki mieszkalne – z dachami o kącie nachylenia połaci od 20° do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 10,5 m. Poziom posadowienia posadzki parteru – maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, b) budynki usługowe, garażowe i gospodarcze – parterowe, z dachem o kącie nachylenia do 45°, z kalenicami na wysokości maksimum 5 m.*”, wysokość zabudowy (gabaryty budynków) określono pod kątem sposobu pomiaru wysokości budynku, jako wysokość kalenicy budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została już uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75 poz. 690 z późn. zm.), zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu

budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”. Organ nadzoru wskazuje, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., zarówno z jej części obligatoryjnej, o której mowa w art. 15 ust. 1 i 2, jak również z części fakultatywnej, o której mowa w art. 15 ust. 3, a także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie **wymóg określenia gabarytów obiektów i maksymalnej wysokości zabudowy w systemie metrycznym**. Brak jest jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do ustalania sposobu pomiaru wysokości budynków określonego, jako „wysokość do kalenicy”. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., Sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r., Sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 czerwca 2011 r., Sygn. akt II OSK 619/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 397/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 marca 2012 r., Sygn. akt II SA/Gl 748/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 5 października 2011 r., Sygn. akt II SA/Sz 717/11 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 551/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 kwietnia 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 512/15.

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktów wyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p., która to ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

Zważyć należy, iż 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.

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).

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 Miejskiej w Głinojecku, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie

prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „**ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego** oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania***”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*” powinny być określone na rysunku planu.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „*10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”, które zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. powinny zawierać: „*a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,***”.

Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia: „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające **jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.** Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń*”.

W § 4 ust. 9 uchwały ustalono, że „*Celem regulacji zawartych w planie jest określenie: (...) 9. **zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;***”. Zgodnie z ustaleniami § 7 uchwały „*Wyodrębnia się tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone odpowiednimi symbolami i liniami rozgraniczającymi, zgodnie z rysunkiem planu: 1. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolem **MN**; 2. tereny upraw rolnych i zieleni nieurządzonej, oznaczone na rysunku planu symbolem **R.Z**; 3. **tereny dróg (ulic) publicznych:** 1) droga lokalna klasy L, oznaczona na rysunku planu symbolem **KDL**.*”.

Zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 2 i ust. 4 uchwały „*Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 2. linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach*

zagospodarowania; (...) 4. przeznaczenia terenów funkcjonalnych i terenów komunikacji, określonych odpowiednio symbolem literowym i numerem wyróżniającym je spośród innych terenów: **MN, R.Z i KDL**”.

Tymczasem w § 14 ust. 6 uchwały ustalono, że „6. **Tereny dróg publicznych klasy dojazdowej oraz tereny dróg wewnętrznych i ewentualnych ciągów pieszo-jezdnym można również wydzielać i kształtować w zależności od potrzeb, na terenach funkcjonalnych w trakcie realizacji planu, zgodnie z ustaleniami planu i przepisami odrębnymi.**”.

Z ustaleń § 14 ust. 6 uchwały wynika, że w planie nie rozmieszczono inwestycji celu publicznego, do których zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782), należą drogi publiczne, w tym drogi klasy dojazdowej, oznaczone symbolem D, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie – Dz. U. Nr 43 poz. 430 z późn. zm.). Obowiązek określenia powyższych inwestycji celu publicznego w planie miejscowym wynika z art. 4 ustawy o p.z.p.

W § 9 ust. 1 uchwały ustalono, że „1. Wyznacza się tereny do realizacji celów publicznych: 1) teren drogi publicznej **KDL**, dla której ustalenia zawarte zostały w rozdziale III, w § 14;”. Z ustaleń § 7 ust. 3, § 9 ust. 1 i § 20 uchwały oraz rysunku planu wynika, że w planie **określono wyłącznie drogi publiczne klasy lokalnej, oznaczone symbolami 01 KDL i 02 KDL**, których tereny wyznaczone zostały za pomocą linii rozgraniczających na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały. **Natomiast w planie nie wyznaczono żadnych dróg publicznych klasy dojazdowej.**

Dopuszczając ustaleniami § 14 ust. 6 uchwały, wydzielenie i kształtowanie w trakcie realizacji planu, w zależności od potrzeb, **terenów dróg publicznych klasy dojazdowej na innych terenach funkcjonalnych określonych planem, nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia tych terenów.** Tym samym uznać należy, iż o zmianie uprzednio ustalonego w uchwale (*vide*: § 7 ust. 1 i ust. 2, § 18 i § 19 uchwały) przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: **01 MN i 02 MN** pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz terenu oznaczonego symbolem **01 R.Z** pod uprawy rolne i zieleń nieurządzoną, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej, nie będzie decydować rada gminy lecz inny podmiot. Ustalenia § 14 ust. 6 uchwały są niejednoznaczne i nieprecyzyjne, przez co prowadzą do wątpliwości w kwestii przeznaczenia terenu i możliwości jego zagospodarowania.

Wskazać również należy, że ww. ustalenia uchwały, dopuszczające **alternatywne** przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: **01 MN, 02 MN i 01 R.Z**, są sprzeczne z innymi ustaleniami uchwały, tj.: § 4 ust. 1, § 6 ust. 2 i ust. 4, § 7 ust. 1 i ust. 2, § 18, § 19, a także z § 8 ust. 4, w związku z § 3 ust. 10 uchwały. Ponadto, ustalenia wskazanej jednostki redakcyjnej uchwały, stanowią o braku zgodności ustaleń tekstu uchwały z rysunkiem planu, przez co naruszają wymogi § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), to **przeznaczenie terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego określone przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej, **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina.** **Natomiast zmiana przeznaczenia terenu lub zasad jego zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu.** Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie

obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać zamiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu, po zaistnieniu zdarzeń przysłych i niepewnych.

Ustalenia § 14 ust. 6 uchwały, naruszają przepisy: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10, art. 14 ust. 8, art. 14 - 20 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i lit. b, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotnego trybu jego sporządzania.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenów wynika również z innych ustaleń uchwały, odnoszących się do konieczności uwzględniania przy zagospodarowaniu terenów przebiegu elektroenergetycznej linii średniego napięcia wraz ze strefą jej oddziaływania, jak również możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w związku z dopuszczeniem na sąsiednim terenie rolnym budowy nowych siedlisk z produkcją zwierzęcą.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania **ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia**. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 4 ust. 8 uchwały: „*Celem regulacji zawartych w planie jest określenie: (...) 8. szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”;
- § 15 ust. 15 uchwały: „*15. Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV wraz ze strefą oddziaływania, zgodnie z przepisami odrębnymi;*”;
- § 18 ust. 22 uchwały: „*22. Przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia przebiegu istniejących linii elektroenergetycznej SN 15 kV wraz z obszarem jej oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;*”;
- § 19 ust. 11 uchwały: „*11. Przy zagospodarowaniu terenu konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV wraz z obszarem ich oddziaływania, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;*”.

Zgodnie z rysunkiem planu, istniejąca linia elektroenergetyczna 15 kV przebiega przez wszystkie tereny wyodrębnione w planie, na których planowana jest zabudowa z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, tj. przez tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, w ramach terenów oznaczonych symbolami: **01 MN** i **02 MN** (*vide* § 18 ust. 1 uchwały) oraz przez teren przeznaczony pod uprawy rolne i zieleń nieurządzoną, z dopuszczeniem

zabudowy zagrodowej, w ramach terenu oznaczonego symbolem **01 R.Z** (*vide* § 19 ust. 1 uchwały).

Skoro w uchwale ustalono konieczność uwzględnienia przy zagospodarowaniu terenów przebiegu powyższej linii elektroenergetycznej wraz z obszarem (strefą) jej oddziaływania, to obszar ten powinien być wyznaczony na rysunku planu. Tymczasem zarówno w tekście uchwały, jak i na rysunku planu nie ustalono zasięgu oddziaływania tej linii, tj. szerokości strefy, w której mają obowiązywać szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w zabudowie, o których mowa w przepisach odrębnych.

W uchwale nie określono również szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, wynikających z przepisów odrębnych, których ustalenie, zgodnie z § 4 ust. 8 uchwały, jest celem regulacji planu, a które powinny mieć zastosowanie w związku z cytowanymi powyżej ustaleniami zawartymi w: § 15 ust. 15, § 18 ust. 22 i § 19 ust. 11 uchwały. Braki w powyższym zakresie stanowią o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

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

Co więcej z rysunku planu wynika, że wyznaczona na terenach **01 MN** i **02 MN** przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, nieprzekraczalna linia zabudowy „przecina” trasę linii elektroenergetycznej 15 kV, co wskazuje, że zabudowa z pomieszczeniami na pobyt ludzi może być realizowana bezpośrednio pod tą linią, jak też w strefie jej oddziaływania, o której mowa w § 15 ust. 15, § 18 ust. 22 i § 19 ust. 11 uchwały, a której nie wyznaczono na rysunku planu.

Możliwość lokalizacji zabudowy, w powyższy sposób wynika także z ustaleń dotyczących określenia i obowiązywania wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawartych w:

- § 3 ust. 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekcroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 10. nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię ustaloną niniejszym planem, określającą najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być sytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: logii, balkonów, werand, wykusz, okapów i nadwieszzeń wysuniętych poza obrys budynku nie więcej niż 1,50 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków;*”;
- § 6 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „*Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...) 3. nieprzekraczalnych linii zabudowy terenów;*”;
- § 8 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „*4. Określa się zasady lokalizowania budynków poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy;*”;
- § 18 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **01 MN** – pow. ok. 1,06 ha, **02 MN** – pow. ok. 1,05 ha ustala się: (...) 7. Dla istniejących budynków o funkcji zgodnej z przeznaczeniem podstawowym lub uzupełniającym ustala się możliwość rozbudowy, nadbudowy, przebudowy i remontu z zachowaniem ustaleń niniejszego planu, w tym ustalonych linii zabudowy;*”.

Natomiast na terenie **01 R.Z** w ogóle nie wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, co oznacza, że na tym terenie nie określono obszaru, na którym może być realizowana zabudowa. Tym samym należy uznać, iż zabudowa na terenie **01 R.Z** może być realizowana w dowolnym miejscu, w tym także pod linią elektroenergetyczną 15 kV oraz w strefie jej

oddziaływania, której również nie określono na tym terenie. Jednocześnie należy wskazać, że nie ma przepisów odrębnych określających sytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy, do których odwołują się ustalenia § 19 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla nowych siedlisk rolniczych, dopuszczonych na terenach rolnych, ustala się: 1) Nieprzekraczalna linia zabudowy w zgodzie z ustaleniami zawartymi w przepisach odrębnych;”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wyznaczenie linii zabudowy należy do obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego. Obowiązek określenia w planie miejscowym linii zabudowy wynika również z wymogów § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Wskazane powyżej ustalenia tekstu uchwały oraz rysunku planu nie spełniają wymogów, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, o których mowa w § 314 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 którym: „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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: **01 R.Z** – pow. ok. 0,73 ha, ustala się: 1. Przeznaczenie – pod uprawy rolne i zieleń nieurządzoną, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej;”.

Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem **01 R.Z** zawarto m.in. w:

- § 10 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu **R.Z** zachowanie odległości minimum 500 m od najbliższej zabudowy mieszkaniowej w przypadku realizacji siedlisk z produkcją zwierzęcą powyżej 40 DJP;”;
- § 19 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. Dopuszcza się lokalizację: 1) Nowych siedlisk rolniczych dla gospodarstw o wielkości powyżej 1 ha użytków rolnych. 2) Obiektów gospodarczych związanych z chowem i hodowlą (możliwość produkcji zwierzęcej powyżej 40 DJP) i produkcją rolną.”.

Ustalenia § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały, uzależniające lokalizację nowych siedlisk rolniczych od wielkości gospodarstwa rolnego, wykraczają poza zakres ustaleń przedmiotowego planu miejscowego. W ustawie o p.z.p. normatyw powierzchniowy gospodarstwa rolnego pojawia się jedynie w art. 61 ust. 4. Przepis ten eliminuje warunek tzw. dobrego sąsiedztwa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku zamiaru realizacji zabudowy zagrodowej, w sytuacji gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ww. ustaleń w planie miejscowym.

Ponadto, należy zwrócić uwagę, że ustalenia § 19 ust. 3 pkt 1 uchwały, dotyczą terenu **01 R.Z** o powierzchni ok. 0,73 ha (*vide* § 19 zdanie wprowadzające uchwały), a więc zawierają ustalenia dopuszczające budowę nowych siedlisk rolniczych dla gospodarstw o powierzchni powyżej 1 ha. Z uwagi na określoną powierzchnię tych gospodarstw rolnych, realizacja nowych siedlisk na terenie **01 R.Z**, nie będzie możliwa.

Natomiast ustaleniami § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie zachowania odległości siedlisk z produkcją zwierzęcą min. 500 m od zabudowy mieszkaniowej, Rada Gminy w Gliniojecku wykroczyła poza granice obszaru objętego przedmiotowym planem. Granice obszaru, dla którego przystąpiono do sporządzania planu miejscowego określiła uchwała Nr XIII/127/2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 31 maja 2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165, 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie oraz uchwała Nr XIV/147/2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 28 czerwca 2012 r. zmieniająca uchwałę nr XIII/127/2012 Rady Miejskiej w Gliniojecku z dnia 31.05.2012 r. w sprawie przystąpienia do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru działek nr 164, 165, 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie.

Z art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenia planu, mogą jedynie dotyczyć obszaru, który został określony w załączniku do ww. uchwały Nr XIV/147/2012. Tymczasem kwestionowane ustalenia § 10 ust. 3 uchwały, dotyczą terenów znajdujących się poza granicami obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym.

Z rysunku planu wynika, że nie jest możliwa realizacja ustaleń planu zawartych w § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie zachowania minimalnej odległości 500 m od obiektów gospodarczych związanych z chowem i hodowlą zwierząt od zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lokalizowanych na terenie **01 R.Z**, bowiem na rysunku planu teren **01 R.Z** graniczy bezpośrednio z terenem **02 MN**, a od terenu **01 MN** położony jest w odległości 58 m i 62 m. W przypadku realizacji, jako pierwszej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach **01 MN** i **02 MN**, nie będzie możliwa realizacja siedlisk z produkcją zwierzęcą powyżej 40 DJP na terenie **01 R.Z**, gdyż nie będzie spełniony wymóg zachowania odległości minimum 500 m od tej zabudowy mieszkaniowej. Natomiast w przypadku realizacji, jako pierwszej, budowy siedlisk z produkcją zwierzęcą powyżej 40 DJP na terenie **01 R.Z**, nie będzie spełniony wymóg dotyczący odległości, w której można realizować zabudowę mieszkaniową jednorodziną na terenach **01 MN** i **02 MN**. Zatem ustalenia uchwały, w ww. zakresie, są niejednoznaczne, a w związku z tym, ich zamieszczanie w planie miejscowym jest niedopuszczalne.

Jeżeli Rada Gminy w Gliniojecku chciała wykluczyć możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej w odległości 500 m od terenu **01 R.Z**, to powinna objąć ustaleniami przedmiotowego planu tereny graniczące z ww. jednostką terenową, w odległości wskazanej w § 10 ust. 3 uchwały. Jednak w takim przypadku, Rada Gminy w Gliniojecku powinna uprzednio zmienić uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ponownie niezbędne czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że uchwała zawiera niespójne ustalenia dotyczące określenia skali rysunku planu, co wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego składa się z następujących, integralnych części: I) Części tekstowej, stanowiącej treść niniejszej uchwały, składającej się z czterech rozdziałów: I. Ustalenia ogólne; II. Ustalenia dotyczące całego obszaru objętego planem; III. Ustalenia szczegółowe dotyczące wyznaczonych terenów; IV. Ustalenia końcowe.* 2) *Części graficznej, na którą składa się rysunek w skali 1:1000, zwany dalej rysunkiem planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;*”;
- § 3 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5. rysunku planu – należy przez to rozumieć integralną część planu, rysunek w skali 1:2 000, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały;*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że został on sporządzony w skali 1:1000, a zatem zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 2 uchwały. Potwierdza to również skala liczbowa i liniowa określona na rysunku planu. Biorąc powyższe pod uwagę, uznać należy, że ustalenia zawarte w § 3 ust. 5 uchwały, określające skalę rysunku planu, jako 1:2000, są niezgodne z § 2

pkt 2 uchwały oraz z rysunkiem planu, co skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Brak powiązania tekstu uchwały (§ 3 ust. 5 uchwały) z rysunkiem planu, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wobec wskazanych naruszeń przepisów prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, bowiem przytoczone powyżej naruszenia dotyczą (za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami: 01 KDL i 02 KDL) wszystkich jednostek terenowych składających się na obszar objęty planem miejscowym.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/45/2015 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszaru działek nr 164, 165 i 166 oraz części działek nr 179, 180 w Ogonowie*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski