



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.94.2013.BŁ

Warszawa, 16 lipca 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXI/156/2013 Rady Gminy Chynów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar wsi Grobice, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 16 uchwały;
- § 9 pkt 18 uchwały;
- § 10 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i placów publicznych”;
- § 81 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przeznaczonych dla placów (...)”;
- załącznika graficznego, w zakresie „placów publicznych” .

Uzasadnienie

Rada Gminy Chynów na sesji w dniu 13 czerwca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXI/156/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar wsi Grobice.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 i art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 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. Art. 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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [*vide* Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 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.

Z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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.

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. I tak w:

- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*intensywności zabudowy*”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*wysokości budynku*”.

Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował pojęcie „*intensywności zabudowy*”. Zgodnie bowiem z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „*(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*(...) wskaźnik, obliczony z ilorazu sumy powierzchni całkowitej kondygnacji naziemnych w obrysie ścian zewnętrznych budynków bez balkonów i tarasów, wszystkich obiektów budowlanych zlokalizowanych na działce budowlanej i powierzchni tej działki*”, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Z kolei w § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie wysokości budynku, rozumianej jako: „*(...) wymiar pionowy budynku lub jego części, mierzony od poziomu gruntu rodzimego do najwyższej położonej krawędzi dachu lub punktu zbiegu polaci dachowej*”. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, zaś sam sposób pomiaru tych ostatnich określony już został 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.). Zważyć przy tym należy, 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 sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu, określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, naruszają również przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu zawartych w § 5 ust. 1 pkt 7 i 11 uchwały.

Dodatkowo Rada Gminy Chynów, ustaleniami zawartymi zarówno w części tekstowej tj. w ustaleniach, o których mowa w: § 6 ust. 3 pkt 16, § 9 pkt 18, § 10 ust. 1 fragment w brzmieniu: „(...) i placów publicznych” i § 81 uchwały fragment w brzmieniu: „(...) przeznaczonych dla placów (...)”, jak i w części graficznej, w zakresie „placów publicznych”, naruszyła dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p. Przede wszystkim naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia linii rozgraniczających terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to, oznaczonego na rysunku planu miejscowego, obszaru placu publicznego, znajdującego się w granicach terenu 5KDD. Skoro zatem, na mocy przywołanych powyżej ustaleń planu miejscowego, teren placu publicznego uznany został przez uchwałodawcę za przeznaczenie terenu, odmienne od terenu „publicznych dróg dojazdowych” (vide § 9 pkt 18, w zw. z § 9 pkt 16 uchwały), to plac ten winien zostać wydzielony liniami rozgraniczającymi.

Wskazać przy tym należy, iż drugi z placów publicznych został wydzielony liniami rozgraniczającymi (teren położony na północ od terenu 46ZP), jednakże w obu przypadkach dla placów tych nie określono **zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu**, wymaganych przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak określenia wskaźników zagospodarowania terenu oraz określenia zasad kształtowania zabudowy uniemożliwiać może w praktyce zagospodarowanie ww. terenów. Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. terenów.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/156/2013 Rady Gminy Chynów z dnia 13 czerwca 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar wsi Grobice, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 6 ust. 3 pkt 16 uchwały;

- § 9 pkt 18 uchwały;
 - § 10 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i placów publicznych”;
 - § 81 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przeznaczonych dla placów (...)”;
 - załącznika graficznego, w zakresie „placów publicznych”,
- 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.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta przedstawia wojewodzie uchwałę, o której mowa w ust. 1, wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi*”. Zgodnie z tekstem uchwały integralną częścią uchwały jest „*rysunek planu sporządzony w skali 1:1000, na którym wskazano granice obowiązywania planu, będący załącznikiem Nr 1 do uchwały Grobice (...)*”, tymczasem do oceny wojewodzie został przekazany załącznik graficzny **pomniejszony do skali 1:2000**.

Wojewoda Mazowiecki:
wz. Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki

WOJEWODA MAZOWIECKI
wz. 
Wicewojewoda Mazowiecki