



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.117.2013.MZ1

Warszawa, 16 września 2013 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 i 645)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 367/XXIX/2013 Rady Gminy Lesznów z dnia 27 czerwca 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu Stara Iwiczna (cz. południowa)”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 10 ust. 3 uchwały;
- § 13 pkt 10 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) stały (...)”;
- § 13 pkt 10 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) odstępstwo od tej zasady może nastąpić na tych fragmentach terenów, dla których rzeczywiste pomiary promieniowania elektromagnetycznego nie wykażą przekroczenia dopuszczalnego poziomu”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 czerwca 2013 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 367/XXIX/2013 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Stara Iwiczna (cz. południowa)”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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. Art. 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.

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.

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 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.

Uchwalony plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania, określone w ustawie o p.z.p.

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 odnaleźć możemy na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ustalenia w tym zakresie, stosownie do dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia 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.”, winny być sformułowane w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami § 13 pkt 10 lit. a uchwały, „w pasach technologicznych linii średniego napięcia oraz linii wysokiego napięcia: a) obowiązuje zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych oraz pomieszczeń na stały pobyt ludzi, odstępstwo od tej zasady może nastąpić na tych fragmentach terenów, dla których rzeczywiste pomiary promieniowania elektromagnetycznego nie wykażą przekroczenia dopuszczalnego poziomu”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 13 pkt 10 lit. a uchwały, wynika, że w ww. strefach wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na stały pobyt ludzi, przy czym plan wyznacza m.in. tereny z przeznaczeniem pod zabudowę usługowo – mieszkaniową, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz usługi komercyjne (jednostki terenowe: 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 4U/MN i 5U/MN), przez które to usługi, stosownie do ustaleń § 3 pkt 10 uchwały, należy rozumieć m.in. usługi zdrowia, oświaty, kultury, handlu czy gastronomii. Natomiast, zgodnie z wymogiem § 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.), „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 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 wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych jedynie na stały 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 Lesznówola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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”. Zatem podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Lesznówola nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stosownie do dyspozycji 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”*. Konkretyzację art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: „*określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych*”.

Organ nadzoru stwierdził iż Rada Gminy Lesznówola, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, o których m.in. mowa w § 13 pkt 10 lit. a uchwały, wskazujących na możliwość zastosowania odstępstwa od przyjętej zasady, zakazującej w pasach technologicznych linii średniego napięcia oraz linii wysokiego napięcia, lokalizacji budynków mieszkalnych oraz pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi.

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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Tym samym ustalenie możliwości odstępstwa, o którym mowa w § 13 pkt 10 lit. a uchwały, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Ponadto sformułowanie, w którym „*dopuszcza się odstępstwo od tej zasady*” stanowi normę otwartą i ma charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „*ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym*”. Powyższe stanowi również o naruszeniu art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym 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. Oznacza to, że realizacja ustaleń planu nie może być uzależniona od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje.

Przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy, nastąpiło również w ustaleniach z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. Zgodnie z § 10 ust. 3 uchwały, „*W przypadku znalezienia przedmiotu, co, do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym, występuje obowiązek, przy użyciu dostępnych środków, zabezpieczenia tego przedmiotu i oznakowania miejsca jego znalezienia oraz niezwłocznego zawiadomienia o znalezieniu tego przedmiotu organy administracji publicznej zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi*”.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Lesznówola, wprowadziła obowiązek zawiadomienia organów administracji publicznej „o znalezieniu przedmiotu co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym”, jak również oznakowania miejsca jego znalezienia oraz przechowywania.

W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa, co w świetle, wspomnianego uprzednio, art. 7 Konstytucji RP oznacza, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Lesznówola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i obowiązków, związanych z koniecznością zawiadomienia organów administracji publicznej „o znalezieniu przedmiotu co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym”, jak również oznakowania miejsca jego znalezienia oraz przechowywania (vide § 10 ust. 3 uchwały). Wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku odkrycia „przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym”, określa bowiem art. 33 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tym stanie rzeczy uznać należy, że rada gminy wprowadzając w drodze uchwały taki obowiązek, przekroczyła swoje kompetencje, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 10 ust. 3 uchwały.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 367/XXIX/2013 Rady Gminy Lesznówola, z dnia 27 czerwca 2013 r., **w części dotyczącej ustaleń:**

- § 10 ust. 3 uchwały;
- § 13 pkt 10 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) stały (...)”;
- § 13 pkt 10 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) odstępstwo od tej zasady może nastąpić na tych fragmentach terenów, dla których rzeczywiste pomiary promieniowania elektromagnetycznego nie wykażą przekroczenia dopuszczalnego poziomu”;

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:
Jacek Kozłowski

