



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.127.2013.MZ1

Warszawa, 23 października 2013 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 1079/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2013 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części wsi Jazgarzew”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 5 pkt 9 i 12 uchwały;
- § 19 ust. 3 uchwały;
- § 20 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci” ;
- § 21 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania „(...) po przeprowadzeniu bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania” ;
- § 23 ust.1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządzającego siecią” ;
- § 24 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)” .

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 sierpnia 2013 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1079/XXXVII/2013 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części wsi Jazgarzew”.

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

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 Piasecznie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić,

iz 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 uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Piasecznie 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 Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

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 uszczegóławia, 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.

Tymczasem w ustaleniach:

- § 5 pkt 9 uchwały, zdefiniowano pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy” rozumianej jako: „ustaloną w planie nieprzekraczalną ilość kondygnacji naziemnych budynku oraz największą odległość pomiędzy poziomem terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku a najwyższym punktem przekrycia dachu”, w kontekście sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków;
- § 5 pkt 12 uchwały, zdefiniowano pojęcie „wskaźnika intensywności zabudowy”, przez który należy „rozumieć stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do jej powierzchni”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując w § 5 pkt 9 uchwały, pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, doszło do zawarcia ustaleń w zakresie sposobu pomiaru wysokości budynku. 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 przyznaną wysokość budynków, bowiem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków 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.). Z literalnego brzmienia § 5 pkt 9 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku,

stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. 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.

Modyfikacja definicji ustawowej nastąpiła również w ustaleniach § 5 pkt 12 uchwały, w ramach którego zdefiniowano pojęcie „*wskaznika intensywności zabudowy*”. Tymczasem 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 (...)*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

Organ nadzoru stwierdził również, iż Rada Miejska w Piasecznie, 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:

- § 19 ust. 3 uchwały: „*Dopuszcza się prowadzenie przewodów podstawowej sieci infrastruktury technicznej poza terenami położonymi w liniach rozgraniczających ulic*”;
- § 20 ust. 2 uchwały: „*Ustala się dostawę wody poprzez indywidualne przyłącza na warunkach określonych przez zarządcę sieci*”;
- § 21 ust. 6 pkt 1 uchwały: „*Plan ustala w zakresie odprowadzania wód deszczowych: 1) z terenów zabudowy mieszkaniowej – powierzchniowo na teren własnej działki po przeprowadzeniu bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania*”;
- § 23 ust. 1 uchwały: „*Ustala się zaopatrzenie istniejącej i projektowanej zabudowy w gaz ziemny do celów gospodarczych i ewentualnie grzewczych w oparciu o rozbudowaną istniejącą sieć średniego ciśnienia, na warunkach określonych przez zarządzającego siecią*”;
- § 24 ust. 8 uchwały: „*Przyłączenie obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowa urządzeń elektroenergetycznych, powstała w wyniku kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego*”.

Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska w Piasecznie, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody (dokonania uzgodnienia) oraz od warunków udzielonych przez poszczególnych „gestorów” (zarządców) sieci. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury

technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Ponadto zawarte sformułowania, stanowią normy otwarte i mają 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” oraz 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 i nie powinien uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne podmioty, organy czy instytucje. Ponadto lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie zmian lokalizacji inwestycji ustalonych w planie, o których mowa w § 19 ust. 3 uchwały.

Z kolei w ustaleniach § 21 ust. 6 pkt 1 uchwały, Rada Miejska w Piasecznie, nałożyła obowiązek „przeprowadzenia bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych”. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych, np. wymogu, o którym mowa w art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Miejska w Piasecznie, poprzez ustalenia zawarte w § 20 ust. 6 pkt 1 uchwały, naruszyła art. 15 ustawy o p.z.p.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1079/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 28 sierpnia 2013 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego części wsi Jazgarzew”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 pkt 9 i 12 uchwały;
- § 19 ust. 3 uchwały;
- § 20 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę sieci”;
- § 21 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania „(...) po przeprowadzeniu bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania”;
- § 23 ust.1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządzającego siecią”;

- § 24 ust. 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”,

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