



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.133.2013.MZ1

Warszawa, 5 listopada 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 XXII/190/2013 Rady Miejskiej w Kałuszynie z dnia 27 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kałuszyn w obszarze B”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały (korekta numeracji), w zakresie sformułowania: „(...)prowadzenie sieci infrastruktury technicznej lub (...) kolektorów kanalizacji sanitarnej, pompowni ścieków, odstożników wód opadowych, kolektorów kanalizacji deszczowej, pompowni wody, zbiorników wody, wodociągów, (...) linii kablowych, urządzeń i linii elektroenergetycznych, (...) urządzeń – np.: stacji redukcyjno - pomiarowych i sieci gazowych”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Nakazuje się uzgadnianie działań inwestycyjnych dotyczących obiektów budowlanych o wysokości 50,0 m npt i wyższej z właściwą Służbą Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP poprzez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie w zakresie lokalizacji i sposobu oznakowania przeszkodowego tych obiektów budowlanych”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu: „Dla dróg wewnętrznych realizowanych w obrębie terenów przeznaczonych pod zainwestowanie kubaturowe ustala się następujące wymagania: (...) 2) zarząd drogi należy do właścicieli nieruchomości, które obsługuje; 3) miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi publicznej”;
- § 18 ust. 1 uchwały (korekta numeracji), w zakresie sformułowania: „(...) na warunkach określonych przez zarządcę drogi”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu „usuwanie wszelkich kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z obiektami projektowanymi na koszt i staraniem inwestora”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2013 r., Rada Miejska w Kałuszynie podjęła uchwałę Nr XXII/190/2013 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kałuszyn w obszarze B”.

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 Kałuszynie, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”. Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Kałuszynie 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).

Zdaniem organu nadzoru, poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: zasad dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.), której zakres przedmiotowy i granice skonkretyzowano w § 4 pkt 2 i 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykracza uregulowanie, zawarte w § 9 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Nakazuje się uzgadnianie działań inwestycyjnych dotyczących obiektów budowlanych o wysokości 50,0 m npt i wyższej z właściwą Służbą Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP poprzez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie w zakresie lokalizacji i sposobu oznakowania przeszkodowego tych obiektów budowlanych*”.

Powyższe ustalenie uchwały, nie tylko wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), ale również jest sprzeczne z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Kałuszynie nałożyła tym samym obowiązek zgłaszania do właściwego organu, obiektów o wysokości 50 m i więcej (powyżej poziomu terenu), **przed wydaniem pozwolenia na budowę**. Tymczasem z § 2 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych, nie wynika wprost, aby ww. zgłoszenie trzeba było dokonać przed uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę). Ponadto, również § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, w brzmieniu: „*Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej*”, o tym nie przesądza. Co więcej, z literalnego brzmienia ww. paragrafu, można natomiast wywnioskować, iż zgłoszenia dokonuje się, gdy obiekt już istnieje. Zatem zgłoszenie winno nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na budowę, a przed ukończeniem inwestycji (*vide* § 10 ust. 2 pkt 9 ww. rozporządzenia).

Organ nadzoru stwierdził również, iż Rada Miejska w Kałuszynie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia tą uchwałą ustaleń, w zakresie zasad

modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, o których m.in. mowa w:

- § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu: „Na całym obszarze objętym planem w zgodzie z przepisami odrębnymi dopuszcza się: 1) prowadzenie sieci infrastruktury technicznej lub realizację urządzeń, w szczególności kolektorów kanalizacji sanitarnej, pompowni ścieków, odstożników wód opadowych, kolektorów kanalizacji deszczowej, pompowni wody, zbiorników wody, wodociągów, studni, linii kablowych, urządzeń i linii elektroenergetycznych, urządzeń - masztów i linii teletechnicznych, urządzeń – np.: stacji redukcyjno - pomiarowych i sieci gazowych”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu: „**Dla dróg wewnętrznych realizowanych w obrębie terenów przeznaczonych pod zainwestowanie kubaturowe ustala się następujące wymagania:** (...) 2) zarząd drogi należy do właścicieli nieruchomości, które obsługuje; 3) **miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi publicznej**”;
- § 18 ust. 1 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu: „Ustala się ogólne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury – sieci infrastruktury technicznej powinny być prowadzone w liniach rozgraniczających drogi publicznych lub dróg wewnętrznych na warunkach określonych przez zarządcę drogi”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 2) usuwanie wszelkich kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z obiektami projektowanymi **na koszt i staraniem inwestora**”.

Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska w Kałuszynie, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody oraz od warunków udzielonych przez poszczególnych „gestorów” (zarządców) sieci i dróg, jak również kwestii ponoszenia kosztów przez poszczególnych inwestorów. 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, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykrócenie 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 § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały (korekta numeracji), szczególnie gdy § 18 ust. 1 uchwały (korekta numeracji), ustala ogólne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury, zgodnie z którymi „(...) sieci infrastruktury technicznej powinny być prowadzone w liniach rozgraniczających dróg publicznych lub dróg wewnętrznych (...)”. Jednocześnie, plan ustala możliwość budowy: wodociągu rozdzielczego, kanalizacji sanitarnej, linii elektroenergetycznych SN i nn, kanalizacji telefonicznej, w obrębie linii rozgraniczających ciągów komunikacyjnych, poprzez „wprowadzenie w nowo projektowanych drogach i utrzymanie” istniejących rezerw terenów (vide § 17 ust. 2 uchwały). Tak więc ustalenia § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały (korekta numeracji), nie tylko narusza art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 2 i 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również ustalenia samej uchwały, w tym § 18 ust. 1 uchwały (korekta numeracji).

Nie należy również do zakresu kompetencji Rady Miejskiej w Kałuszynie, zobowiązanie adresatów aktu prawa miejscowego, do formułowania ustaleń, co do określenia właściwego zarządcy, o którym mowa w § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały (korekta numeracji).

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/190/2013 Miejskiej w Kałuszynie z dnia 27 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Kałuszyn w obszarze B”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały (korekta numeracji), w zakresie sformułowania: „(...) *prowadzenie sieci infrastruktury technicznej lub (...) kolektorów kanalizacji sanitarnej, pompowni ścieków, odstożników wód opadowych, kolektorów kanalizacji deszczowej, pompowni wody, zbiorników wody, wodociągów, (...) linii kablowych, urządzeń i linii elektroenergetycznych, (...) urządzeń – np.: stacji redukcyjno - pomiarowych i sieci gazowych*”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Nakazuje się uzgadnianie działań inwestycyjnych dotyczących obiektów budowlanych o wysokości 50,0 m npt i wyższej z właściwą Służbą Ruchu Lotniczego Sił Zbrojnych RP poprzez Wojewódzki Sztab Wojskowy w Warszawie w zakresie lokalizacji i sposobu oznakowania przeszkodowego tych obiektów budowlanych*”;
- § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu: „*Dla dróg wewnętrznych realizowanych w obrębie terenów przeznaczonych pod zainwestowanie kubaturowe ustala się następujące wymagania: (...) 2) zarząd drogi należy do właścicieli nieruchomości, które obsługuje; 3) miejsce i warunki włączenia do publicznego układu komunikacyjnego określa zarządca drogi publicznej*”;
- § 18 ust. 1 uchwały (korekta numeracji), w zakresie sformułowania: „(...) *na warunkach określonych przez zarządcę drogi*”;
- § 18 ust. 5 pkt 2 uchwały (korekta numeracji), w brzmieniu „*usuwanie wszelkich kolizji istniejącej sieci elektroenergetycznej z obiektami projektowanymi na koszt i staraniem inwestora*”;

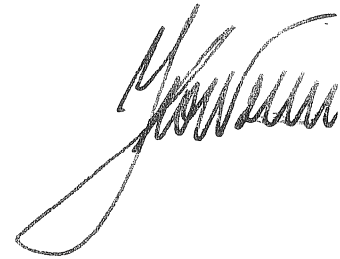
co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę organ uchwałodawczy przyjął błędną numerację jednostek redakcyjnych, co utrudnia komunikatywność aktu prawa miejscowego. Przy redagowaniu ustaleń planu miejscowego, zastosowanie winny znaleźć przepisy załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908), zawarte w szczególności w Rozdziale 7 pn. „Oznaczanie przepisów ustawy i ich systematyzacja”, w związku z § 143 ww. załącznika.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski:

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', written in a cursive style.