



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.134.2013.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 XLVI/505/2013 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 30 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Papczyńskiego – etap 1”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 7 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) działka budowlana może składać się z nieograniczonej liczby działek ewidencyjnych lub ich części”;
- § 7 pkt 8 uchwały;
- § 7 pkt 20 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej i zielenią przydrożną”;
- § 7 pkt 21 uchwały;
- § 7 pkt 27 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 6 lit. c uchwały.

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 września 2013 r., Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XLVI/505/2013 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Papczyńskiego – etap I”.

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 Góry Kalwarii, 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 Góry Kalwarii 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, o których mowa w:

- § 7 pkt 6 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*działki budowlanej*”, przez którą należy rozumieć „*działkę budowlaną w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, działka budowlana może składać się z nieograniczonej liczby działek ewidencyjnych lub ich części*”;
- § 7 pkt 8 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*intensywności zabudowy*”, przez które należy rozumieć „*wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, przy czym przez powierzchnię całkowitą zabudowy - należy rozumieć sumę pól powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków znajdujących się na działce budowlanej, mierzonych po zewnętrznym obrysie przegród zewnętrznych w stanie wykończonym, to znaczy z uwzględnieniem tynków, okładzin, balustrad, termoizolacji*”;
- § 7 pkt 27 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*stawki jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości*”, przez które należy rozumieć „*stawkę określoną w stosunku procentowym, liczoną od kwoty wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zaznaczyć przy tym trzeba, że w art. 2 ustawodawca, właśnie na potrzeby ustawy o p.z.p., zdefiniował 19 pojęć, w tym m.in. pojęcie „*działki budowlanej*” (art. 2 pkt 12 ustawy), rozumianej, jako „*nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 7 pkt 6 uchwały, w części z której wynika,

że „działka budowlana może się składać z nieograniczonej liczby działek ewidencyjnych lub ich części”, stanowi modyfikację definicji zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Tożsame naruszenie definicji ustawowej, nastąpiło również w ustaleniach § 7 pkt 8 uchwały, w ramach którego zdefiniowano pojęcie „*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 (...)*”.

Na podstawie § 4 pkt 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), plan powinien zawierać „*ustalenia dotyczące stawek procentowych stanowiących podstawę do określania opłaty, o której mowa w art. 36 ust. 4 ustawy (...)*”, z czego wynika, że opłata, o której mowa w tym przepisie rozporządzenia, została określona, tj. zdefiniowana, w art. 36 ust. 4 ustawy o p.z.p., zatem nie ma potrzeby jej powtarzania w planie. Tymczasem w § 7 pkt 27 uchwały, zdefiniowano „*stawkę jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych. I tak w:

- § 7 pkt 20 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*terenu dróg publicznych*”, przez które należy rozumieć „*teren przeznaczony pod drogi publiczne, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej i zielenią przydrożną*”;
- § 7 pkt 21 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*terenu dróg wewnętrznych*”, przez które należy rozumieć „*(...) teren przeznaczony pod drogi nie będące drogami publicznymi, w tym dojścia i dojazdy, również w postaci nieoznaczonych w planie ciągów pieszo-jezdnych, o których mowa w przepisach o drogach publicznych, wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej i zielenią przydrożną; drogi wewnętrzne mogą być własnością i lub we władaniu gminy, czyli być gminnymi drogami (ulicami) w rozumieniu przepisów o samorządzie gminnym, ale ze względu na parametry techniczne nie mogą zostać zaliczone do dróg publicznych*”.

Na podstawie art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), „*Drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych*”. Z kolei zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. ustawy, „*Drogi, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*”.

Zarówno definicja „*terenów dróg publicznych*”, o której mowa w § 7 pkt 20 uchwały, jak i „*terenów dróg wewnętrznych*”, zamieszczona § 7 pkt 21 uchwały, stanowią modyfikację powyższych definicji ustawowych, co tym samym stanowi o naruszeniu art. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że odwołanie się, w § 7 pkt 21 uchwały, do przepisów ustawy o drogach publicznych, w kontekście ciągów pieszo – jezdnych, jest bezzasadne, bowiem w przepisach przedmiotowej ustawy brak jest takiego pojęcia.

Reasumując, Rada Miejska Góry Kalwarii w ustaleniach, o których mowa w § 7 zdefiniowała szereg pojęć, które stanowią powtórzenie, bądź modyfikację „*legalnych definicji*” zawartych w ustawie o p.z.p. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania

zawartych w tej ustawie definicji. Ponadto stosownie do ustaleń zawartych w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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*”. Rada Miejska Góry Kalwarii nie była tym samym, upoważniona do dokonywania modyfikacji definicji określonych w przepisach odrębnych.

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. Objasnienia użytych w uchwale terminów zawarte w § 7 uchwały, powinny dotyczyć pojęć nie zdefiniowanych w obowiązujących aktach normatywnych, niezbędnych do właściwego zrozumienia ustaleń planu.

Organ nadzoru stwierdził również, iż Rada Miejska Góry Kalwarii, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa w § 15 ust. 2 pkt 6 lit. c uchwały: „ustala się obowiązek przy realizacji inwestycji zmniejszającej powierzchnię biologicznie czynną do mniej niż 50 % **sporządzenia bilansu wód opadowych, uwzględniającego chłonność gruntu i wskazania sposobu ich zagospodarowania, zapobiegającego zalewaniu sąsiednich nieruchomości**”.

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 „**sporządzenia bilansu ilości wód opadowych i wskazania sposobu ich zagospodarowania**”, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Zdaniem organu nadzoru, nie można tych ustaleń uchwały 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. Tym samym Rada Miejska Góry Kalwarii, poprzez ww. ustalenia uchwały, naruszyła art. 15 ustawy o p.z.p.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/505/2013 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 30 września 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – rejon ul. Papczyńskiego – etap 1”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *działka budowlana może składać się z nieograniczonej liczby działek ewidencyjnych lub ich części*”;
- § 7 pkt 8 uchwały;
- § 7 pkt 20 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *wraz z urządzeniami infrastruktury technicznej i zielenią przydrożną*”;
- § 7 pkt 21 uchwały;

- § 7 pkt 27 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 6 lit. c uchwały,  
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*

