



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.150.2013.JF

Warszawa, 23 grudnia 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, 645 i 1318)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 636/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozienicka – cmentarz – etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowy (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Lokalizacja zabudowy względem dróg publicznych – na zasadach określonych w przepisach odrębnych” .

## Uzasadnienie

Rada Miejska w Radomiu na sesji w dniu 25 listopada 2013 r. podjęła uchwałę Nr 636/2013 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozińska – cmentarz – etap I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1, art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Tymczasem ustalenia planu odnoszące się do terenów *użytków rolnych*, oznaczonych na rysunku

planu symbolem R, o których mowa w § 25 uchwały, nie spełniają powyższych warunków. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 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), który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”. Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono wskazane powyżej przepisy, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, geometrii dachu, jak i wskaźników intensywności zabudowy, w odniesieniu do:

- *rozbudowy istniejących budynków i innych istniejących obiektów budowlanych (vide § 25 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały)*, w ramach przeznaczenia dopuszczalnego, które, co istotne, może być realizowane, niezależnie od przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego;
- *lokalizacji zabudowy (vide § 25 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały)*, w ramach, której powstać mogą nowe budynki: mieszkalne jednorodzinne, gospodarcze i garażowe.

Organ nadzoru wskazuje również, iż pojęcie „*przeznaczenie dopuszczalne*” zostało zdefiniowane, w ustaleniach § 4 pkt 9 uchwały i oznacza „*przeznaczenie terenu, które może być realizowane na danym terenie niezależnie od przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego, pod warunkiem spełnienia wymagań określonych w planie*”.

Reasumując, dla terenów *użytków rolnych*, oznaczonych na rysunku planu symbolem R, dla których ustala się:

- *przeznaczenie uzupełniające: „a) pomieszczenia i/lub budynki gospodarcze i garażowe związane z funkcjonowaniem przeznaczenia podstawowego i/lub dopuszczalnego” (vide § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały)*;
- *przeznaczenie dopuszczalne: „c) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna” (vide § 25 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały)*;
- *„realizację przeznaczenia dopuszczalnego w postaci zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszcza się wyłącznie, jako remonty, przebudowy i rozbudowy istniejących budynków i innych istniejących obiektów budowlanych” (vide § 25 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały)*;
- *„Lokalizacja zabudowy względem dróg publicznych – na zasadach określonych w przepisach odrębnych” (vide § 25 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały)*,

poza określeniem linii zabudowy dla istniejącego budynku, w ramach jednostki terenowej R.2, oraz wielkością powierzchni biologicznie czynnej (vide § 25 ust. 3 pkt 2 uchwały), nie określono w planie żadnych wymaganych parametrów i wskaźników, co narusza wprost art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, i tym samym skutkuje, na podstawie art. 28 ustawy o p.z.p., koniecznością stwierdzenia nieważności ww. uchwały, w części odnoszącej się do ustaleń: § 25 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) i rozbudowy (...)*” oraz § 25 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 636/2013 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 25 listopada 2013 r. w sprawie uchwalenia

*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozienicka – cmentarz – etap I”, w części dotyczącej ustaleń:*

- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i rozbudowy (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 1 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*Lokalizacja zabudowy względem dróg publicznych – na zasadach określonych w przepisach odrębnych*”,  
co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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 stwierdził, inne naruszenia przepisów. W § 6 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, Rada Miejska w Radomiu, określiła m.in. *zabudowę zamieszkania zbiorowego i zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, jako funkcje zabudowy i/lub zagospodarowania terenów realizujące ich przeznaczenie, i de facto zdefiniowała ww. pojęcia. Zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, przez zabudowę zamieszkania zbiorowego, należy rozumieć „budynek lub zespół budynków przeznaczonych do czasowego zamieszkiwania ludzi, takich jak internaty, domy studenckie i doktoranckie, domy wspólnot religijnych, wraz z obiektami towarzyszącymi”, z kolei zaś stosownie do dyspozycji § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, przez zabudowę mieszkaniową jednorodzinną należy rozumieć „budynek lub zespół budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wraz z obiektami towarzyszącymi, w tym budynkami garażowymi i gospodarczymi”, które z kolei stanowią modyfikacje „legalnych definicji” zawartych w § 3 pkt 2 i 5 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.).*

Tymczasem z art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wynika hierarchiczność źródeł prawa. W ustępie pierwszym tego przepisu zawarte jest stwierdzenie, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Natomiast z ustępu drugiego, wynika wprost, że źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej, są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego. Z przytoczonego, na wstępie niniejszego uzasadnienia, art. 94 Konstytucji, wynika jednoznacznie, że to m.in. organy samorządu terytorialnego, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, zaś zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Upoważnienie do wydawania aktów prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zawarte jest w ustawie o p.z.p., w szczególności zaś, w art. 3 ust. 1, a także art. 4 ust. 1 tejsze ustawy.

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*”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Radomiu, nie była tym samym, upoważniona do definiowania pojęcia *zabudowy zamieszkania zbiorowego i zabudowy zamieszkania jednorodzinnej*, poprzez wykorzystanie do tego celu definicji budynku *zamieszkania zbiorowego i zabudowy jednorodzinnej* określonych w przepisach odrębnych. Definicje „*budynku zamieszkania zbiorowego*” i „*zabudowy jednorodzinnej*” zostały bowiem zawarte odpowiednio w § 3 pkt 5 i 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z przywołanymi powyżej przepisami „*Ilekoć w rozporządzeniu jest mowa o: (...) 2) zabudowie jednorodzinnej – należy przez to rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi, (...)*

5) budynku zamieszkania zbiorowego – należy przez to rozumieć budynek przeznaczony do okresowego pobytu ludzi, w szczególności hotel, motel, pensjonat, dom wypoczynkowy, dom wycieczkowy, schronisko młodzieżowe, schronisko, internat, dom studencki, budynek koszarowy, budynek zakwaterowania na terenie zakładu karnego, aresztu śledczego, zakładu poprawczego, schroniska dla nieletnich, a także budynek do stałego pobytu ludzi, w szczególności dom dziecka, dom rencistów dom zakonny”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; LEX nr 673876).

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

