



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.4.2014.BŁ

Warszawa, 28 stycznia 2014 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 XXXVIII/369/2013 Rady Gminy Siedlce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Stare Opole, w części:

- ustaleń, zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, dotyczącej jednostki terenowej U/P-1, stanowiącej teren usług, teren składów, teren magazynów, teren produkcji, teren parkingów i dróg wewnętrznych;
- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Siedlce, na sesji w dniu 30 grudnia 2013 r., podjęła uchwałę Nr XXXVIII/369/2013 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Stare Opole.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

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. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Uszczegółowienie wspomnianego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p, którego brzmienie zostało zmienione z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 4 lit. a 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). Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy „***Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe***”.

W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr XX/166/2012 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wsi Stare Opole, została podjęta w dniu 28 czerwca 2012 r., a zatem po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tym samym przepisy przejściowe, wynikające z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w zakresie uchwały Nr XXXVIII/369/2013, nie będą miały tu zastosowania. Zatem ustalenia przedmiotowej uchwały, winny być zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 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***”.

Z powyższego wynika, iż ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Przy czym wspomniane wskaźniki zagospodarowania terenu muszą odnosić się do powierzchni działki budowlanej. Dlatego też organ nadzoru prezentuje pogląd, iż odniesienie wyżej wymienionych wskaźników do terenu funkcyjnego, jest niedopuszczalne.

Na podstawie § 36 pkt 4 lit. f, g i h uchwały, Rada Gminy Siedlce w ramach „***warunków, zasady i standardów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu***”, ustaliła „***minimalny udział***”.

*procentowy powierzchni biologicznie czynnej - 20%*", zaś „*minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,05*” oraz „*maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy - 0,8*”. Zatem ustalenia dotyczące maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie odniesiono do powierzchni działki budowlanej a jedynie do terenu. Powyższe potwierdza również redakcja § 16 uchwały zgodnie, z którym „*Ustala się, że minimum 20% każdego terenu funkcjonalnego stanowić będzie powierzchnia biologicznie czynna, z wyłączeniem terenów KDD*”. Należy przy tym zauważyć, iż wielkość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, o której mowa w § 16, jest tożsama z ustaleniami zawartymi w § 36 pkt 4 lit. f uchwały. Zatem ustalenia § 16 uchwały, dodatkowo potwierdzają, iż wartości wskaźników, o których mowa w § 36 pkt 4 lit. f, g i h uchwały, zostały ustalone w odniesieniu do powierzchni terenu a nie powierzchni działki budowlanej, co narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Poprzez odniesienie wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, do terenu (niezgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisach tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, i to właśnie naruszenia uchwały w tym zakresie, stały się podstawową przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały w ww. części.

Mając powyższe na uwadze, koniecznym było stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, dotyczących: terenu usług, terenu składów, terenu magazynów, terenu produkcji, terenu parkingów i dróg wewnętrznych (jednostka terenowa U/P-1).

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś 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.

Tymczasem Rada Gminy Siedlce w § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, powtórzyła normę obowiązującą w innym akcie prawnym. Pojęcie „*klasy drogi*”, zostało już zdefiniowane w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.).

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVIII/369/2013 Rady Gminy Siedlce z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siedlce, części wsi Stare Opole, w części:

– ustaleń, zawartych w tekście planu miejscowego oraz rysunku planu, dotyczącej jednostki terenowej U/P-1, stanowiącej teren usług, teren składów, teren magazynów, teren produkcji, teren parkingów i dróg wewnętrznych;

– § 3 ust. 1 pkt 1 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*

