



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.51.2014.MZ1

Warszawa, 20 maja 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, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1384/XLV/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16 kwietnia 2014 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłos dla działki nr ew. 156/1”*, w części dotyczącej ustaleń :

- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z zastrzeżeniem.”;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)po przeprowadzeniu bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 16 kwietnia 2014 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1384/XLV/2014 „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłos dla działki nr ew. 156/1”.

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. Artykuł 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.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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 doszczegóławia, 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 ust. 1 pkt 5 uchwały ustalono, że przez „*działkę inwestycyjną*” należy rozumieć „*jedną działkę lub zespół działek ewidencyjnych, na których realizuje się inwestycję objętą jednym (ewentualnie etapowym) pozwoleniem na budowę*”.

Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do zawarcia ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, gdyż pojęcie *działki inwestycyjnej*, nie spełnia woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6, w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Zaznaczyć bowiem trzeba, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wynika, że „*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 działki budowlanej (...)*”, co oznacza, że obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, są wskaźniki odnoszone do powierzchni działki budowlanej. Jednocześnie w art. 2 ustawy o p.z.p., ustawodawca, właśnie na potrzeby tej ustawy, 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*”.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się więc do powierzchni działki budowlanej. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności pojęcia *działki inwestycyjnej*, zawartego w § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały.

Organ nadzoru stwierdza również, iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa w:

- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady ochrony środowiska i przyrody: 1) ustala się ochronę i utrzymanie istniejącej szaty roślinnej (...): a) wyłączeniu spod ochrony określonej w pkt. 1 podlegają drzewa owocowe, drzewa stanowiące zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa człowieka oraz drzewa znajdujące się na terenach przeznaczonych pod komunikację,*”;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu „*Ustala się następujące zasady ochrony środowiska i przyrody: 1) ustala się ochronę i utrzymanie istniejącej szaty roślinnej (...) b) odstąpienie od ochrony drzew określonej w pkt. 1 dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach, to znaczy jeśli nie jest możliwe zagospodarowanie działki z zachowaniem pełnego drzewostanu oraz po wydaniu stosowanego zezwolenia w trybie określonym przepisami odrębnymi,*”;
- § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu „*ustala się obowiązek dokonania inwentaryzacji zieleni przed przygotowaniem projektu budowlanego,*”;
- § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu „*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*”.

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, 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 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska w Piasecznie, nałożyła w planie na inwestorów, obowiązki poprzedzające realizację nowych inwestycji. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 2

i pkt 10 ustawy o p.z.p., a także w § 4 pkt 3 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przepisach ustawy o p.z.p. i ww. rozporządzenia, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności *dokonania inwentaryzacji zieleni przed przygotowaniem projektu budowlanego, przeprowadzenie bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania*, jak również *uzyskania stosownego zezwolenia*, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. 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 przeprowadzenia ww. działań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymogu § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), „Projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 11 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287)”. Stosownie do wskazanego powyżej przepisu art. 19 ust. 1 pkt 11 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne „Minister właściwy do spraw administracji publicznej określi, w drodze rozporządzeń: (...) 11) standardy techniczne wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego na potrzeby: ewidencji gruntów i budynków, geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu, podziałów nieruchomości, typowych postępowań sądowych i administracyjnych, zagospodarowania przestrzennego, budownictwa, w tym geodezyjnej obsługi inwestycji budowlanych, mając na celu zapewnienie jednolitości i spójności opracowań geodezyjnych i kartograficznych, usprawnienie, w tym automatyzację, procesów zakładania i aktualizacji baz danych, o których mowa w art. 4 ust. 1a i 1b, oraz harmonijność i interoperacyjność zawartych w nich zbiorów danych”.

Wypełnieniem przywołanej powyżej normy jest rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. Nr 263, poz. 1572), które w sposób szczegółowy określa zawartość mapy służącej do celów projektowych.

Z kolei ustalenia dotyczące odstąpienia od ochrony drzew oraz ich wycinki zawarte w § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b uchwały, mają charakter norm otwartych, co jest niedopuszczalne w planie. Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej np. poprzez zawarcie ustaleń typu: *drzewa stanowiące zagrożenie dla życia i bezpieczeństwa, w uzasadnionych przypadkach* lub *uzyskanie stosownego zezwolenia* na wycięcie drzew, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych zezwoleń oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące:

- procedury wycinki drzewostanu, z wyłączeniem lasów, regulują przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), zawarte m.in. w jej art. 83; W art. 83 ust. 4 ww. ustawy, określona została m.in. wymagana zawartość wniosku o wydanie zezwolenia na usunięcie drzew lub krzewów z terenu nieruchomości;
- procedury wyłączania gruntu z produkcji leśnej, w przypadku lasów, regulują przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), zawarte m.in. w art. 11 – 14 ustawy;
- usuwania drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych, uregulowane zostały m.in. w art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenie planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a i lit. b, § 10 ust. 2 pkt 2 oraz § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1384/XLV/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16 kwietnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłos dla działki nr ew. 156/1”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z zastrzeżeniem:”;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. a uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) po przeprowadzeniu bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania (...)”;

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.

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

