



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.57.2014.JF

Warszawa, 29 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 712/2014 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 28 kwietnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dzielnica przemysłowa””, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) *granice terenów zamkniętych, ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu.*”;
- zawartych na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie oznaczenia „*granice terenów zamkniętych*”;
- § 6 pkt 27 uchwały, w brzmieniu: „ (...) 27) *gospodarowanie odpadami – obiekty i urządzenia związane z odzyskiem, unieszkodliwianiem, magazynowaniem i składowaniem odpadów*”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Radomiu, na sesji w dniu 28 kwietnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr 712/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dzielnica przemysłowa””.

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.

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 środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W planie miejscowym określa się, w zależności od potrzeb, między innymi, granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych (art. 15 ust. 3 pkt 7 i art. 4 ust. 3 ustawy o p.z.p.), przy czym stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p., przepisów art. 4 ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści planu miejscowego (części tekstowej i graficznej), wynika w sposób jednoznaczny, że w granicach tego planu miejscowego, nie znajduje się żaden teren zamknięty ustalony przez ministra właściwego do spraw transportu. W dacie podjęcia stosownej uchwały obowiązywała bowiem decyzja nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MInR poz. 25), w której brak jest wskazania by którakolwiek z działek objętych planem miejscowym zaliczona została do terenów zamkniętych.

W tej sytuacji organ nadzoru zmuszony został do wyeliminowania z obrotu prawnego zapisu § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) *granice terenów zamkniętych, ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu*” oraz oznaczenia *granic terenów zamkniętych*, zawartego na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały.

Ponadto, organ nadzoru, kwestionuje również ustalenia § 6 pkt 27 uchwały, w odniesieniu do sformułowania „*gospodarowanie odpadami*”. Pojęcie gospodarowania odpadami zostało zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r. poz. 21 z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o gospodarowaniu odpadami „*rozumie się przez to zbieranie, transport, przetwarzanie odpadów, łącznie z nadzorem nad tego rodzaju działaniami, jak również późniejsze postępowanie z miejscami unieszkodliwiania odpadów oraz działania wykonywane w charakterze sprzedawcy odpadów lub pośrednika w obrocie odpadami*”. Natomiast, Rada Miejska w Radomiu, w § 6 pkt 27 uchwały, wśród funkcji zabudowy i/lub zagospodarowania terenów realizujących ich przeznaczenie, wymienia *gospodarowanie odpadami* rozumiane, jako *obiekty i urządzenia związane z odzyskiem, unieszkodliwianiem, magazynowaniem i składowaniem odpadów*. W tym stanie rzeczy do obrotu prawnego wprowadzono inny sposób gospodarowania odpadami i w tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 6 pkt 27 uchwały, w brzmieniu: „(...) 27) *gospodarowanie odpadami – obiekty i urządzenia związane z odzyskiem, unieszkodliwianiem, magazynowaniem i składowaniem odpadów*”.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, tożsamym ze stanowiskiem judykatury, 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 niejednołitości rozumienia danego terminu,*

a w konsekwencji – niejednolitości 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).

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 712/2014 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 28 kwietnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Dzielnica przemysłowa””, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) *granice terenów zamkniętych, ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu*”;
- zawartych na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie oznaczenia *granice terenów zamkniętych*;
- § 6 pkt 27 uchwały, w brzmieniu: „ (...) 27) *gospodarowanie odpadami – obiekty i urządzenia związane z odzyskiem, unieszkodliwianiem, magazynowaniem i składowaniem odpadów*”,

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

