



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.77.2014.MZ1

Warszawa, 11 czerwca 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 1416/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 14 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłos”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały;
- § 18 ust. 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji awaryjnych studni publicznych w 150 m strefie od cmentarza.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 maja 2014 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1416/XLVI/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłós”.

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 8 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*działki inwestycyjnej*”, przez którą 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 8 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 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 do powierzchni działki budowlanej. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności pojęcia *działki inwestycyjnej*, zawartego w § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały.

Na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ sporządzający projekt planu miejscowego, sporządza go zgodnie z przepisami odrębnymi, zaś z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., wynika, że „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (...)*”. Oznacza to m.in., że plan miejscowy winien uwzględnić szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej uchwale powinny to być ograniczenia w użytkowaniu terenów, wynikające z położenia, części obszaru objętego planem miejscowym, w strefie sanitarnej od cmentarza. W tej sytuacji Rada Miejska w Piasecznie, uchwalając plan miejscowy, zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.), a także rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy w zakresie określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315 z późn. zm.), które w § 3 ust. 1 stanowi, że „*Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone*”. Tymczasem, dla terenów przeznaczonych do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej na rysunku planu symbolem 3MN, w odległości do 150 m od granicy z cmentarzem **dopuszczono inny sposób zaopatrzenia w wodę, niż z sieci wodociągowej**. Wprawdzie w § 12 uchwały oraz na rysunku planu miejscowego, wskazano zasięg strefy 150 m od cmentarza, „*w której sposób zagospodarowania wynika z przepisów odrębnych*”, zaś z redakcji § 19 ust. 4 uchwały wynika, że „*plan ustala zakaz stosowania do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej indywidualnych ujęć wody*”, jednakże w innych ustaleniach plan przewiduje zaopatrzenie ludności w wodę, niezależnie od zasilania z sieci wodociągowej, także z awaryjnych studni publicznych (*quod vide* § 18 ust. 4 uchwały), a ich lokalizację **dopuszcza się na terenie całego planu** (*quod vide* § 18 ust. 5 uchwały).

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 i 5 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz § 3 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności § 18 ust. 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji awaryjnych studni publicznych w strefie 150 m od cmentarza.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1416/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 14 maja 2014 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Złotokłos*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały;
 - § 18 ust. 5 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizacji awaryjnych studni publicznych w 150 m strefie od cmentarza,
- 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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', written in a cursive style.