



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.81.2014.MZ1

Warszawa, 24 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 1417/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 14 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne dla obszaru działki nr ew. 460”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wycinkę drzew oraz likwidację zadrzewień dopuszcza się w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa życia ludzi lub nieuniknionej kolizji z urządzeniami lub obiektami infrastruktury technicznej oraz budynkami i obiektami dopuszczonymi do realizacji ,”;
- § 18 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) w uzasadnionych przypadkach (...)”;
- § 18 ust. 4 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) przy spełnieniu określonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne wymagań technicznych i lokalizacyjnych”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 14 maja 2014 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1417/XLVI/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne dla obszaru działki nr ew. 460”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 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.

Organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, o których mowa w:

- § 18 ust. 3 uchwały, w brzmieniu „Dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach prowadzenie przewodów podstawowej sieci infrastruktury technicznej poza terenami położonymi w liniach rozgraniczających dróg”;
- § 18 ust. 4 uchwały, w brzmieniu „Dopuszcza się możliwość modernizacji i przebudowy istniejących urządzeń infrastruktury technicznej oraz budowę jej elementów w miarę występowania potrzeb związanych z zabudową terenu przy spełnieniu określonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne wymagań technicznych i lokalizacyjnych”.

Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska w Piasecznie, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu w uzasadnionych przypadkach, czyli od bliżej nieokreślonych sytuacji oraz warunków udzielonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne, a więc poszczególnych „gestorów” (zarządców) sieci. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności uwzględnienia warunków i zasad, zwłaszcza w zakresie lokalizacji sieci infrastruktury technicznej, ustalanych przez nieokreślone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów.

Omawianym działaniem doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.). Użyte w przedmiotowej uchwale sformułowania typu: „w uzasadnionych przypadkach”, „w miarę występowania potrzeb” lub „dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne”, stanowią normy otwarte i mają ponadto charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie i narusza art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym”. Powyższe narusza również art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych. Oznacza to, iż plan miejscowy nie powinien uzależniać realizacji od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Ponadto lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie możliwości budowy elementów infrastruktury technicznej „przy spełnieniu określonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne wymagań (...) lokalizacyjnych”, o których mowa w § 18 ust. 4 uchwały oraz poprzez cedowanie tych uprawnień na inne podmioty, w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Stosowanie norm otwartych, a także wprowadzanie do planu miejscowego ustaleń warunkowych, zawiera również § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się obowiązek zachowania walorów środowiska przyrodniczego, a przede wszystkim istniejącej zieleni wysokiej, pojedynczych drzew, wycinkę drzew oraz likwidację zadrzewień dopuszcza się w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa życia ludzi lub nieuniknionej kolizji z urządzeniami lub obiektami infrastruktury technicznej oraz budynkami i obiektami dopuszczonymi do realizacji”. Powyższe ustalenie pozostaje także 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.).

Uchwalony plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), czego konsekwencją jest to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jego ustalenia są więc wiążące. Powinien on przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p., Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej np. poprzez

zawarcie ustaleń typu: dopuszczenie wycinki drzew oraz likwidację zadrzewień *w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa życia ludzi* lub dopuszczenie możliwości modernizacji i przebudowy istniejących urządzeń infrastruktury technicznej oraz budowę jej elementów *przy spełnieniu określonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne wymagań technicznych i lokalizacyjnych* jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób nieokreślone. 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.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 4 ust. 1, art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń: § 10 ust. 2 uchwały, w zakresie likwidacji i wycinki drzew i zakrzewień; § 18 ust. 3 uchwały, w zakresie w jakim dopuszcza w nieokreślonych przypadkach, prowadzenie przewodów infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg oraz § 18 ust. 4 uchwały, w zakresie w jakim uzależnia możliwość modernizacji, przebudowy i budowy urządzeń infrastruktury technicznej od spełnienia wymagań technicznych i lokalizacyjnych przez bliżej nieokreślone przedsiębiorstwo eksploatacyjne.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1417/XLVI/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 14 maja 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Zalesie Górne dla obszaru działki nr ew. 460”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wycinkę drzew oraz likwidację zadrzewień dopuszcza się w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa życia ludzi lub nieuniknionej kolizji z urządzeniami lub obiektami infrastruktury technicznej oraz budynkami i obiektami dopuszczonymi do realizacji ,”;
 - § 18 ust. 3 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) w uzasadnionych przypadkach (...)”;
 - § 18 ust. 4 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) przy spełnieniu określonych przez dane przedsiębiorstwo eksploatacyjne wymagań technicznych i lokalizacyjnych”,
- 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

