



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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/501/14 Rady Miejskiej w Sochaczewie z dnia 23 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew dla terenu położonego w narożniku Alei 600-Lecia i torów kolejki wąskotorowej, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 10 uchwały;
- § 1 ust. 4 pkt 11 uchwały;
- § 4 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (lub działek budowlanych objętych jedną inwestycją) (...)”;
- § 5 pkt 2 uchwały;
- § 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem wydzielania działek budowlanych, na których realizowane byłyby drogi wewnętrzne, a także za wyjątkiem sytuacji, kiedy wydzielenie działki służy powiększeniu lub poprawie warunków zagospodarowania przyległej działki budowlanej;”;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 6 pkt 3 uchwały;
- § 6 pkt 4 uchwały;
- § 6 pkt 8 uchwały;
- § 7 pkt 2 uchwały;
- § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) po likwidacji lub przebudowie linii (n.p. poprzez skablowanie) niniejsze ograniczenia w zabudowie nie obowiązują;”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Sochaczewie, na sesji w dniu 23 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLV/501/14 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew dla terenu położonego w narożniku Alei 600-Lecia i torów kolejki wąskotorowej. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 29 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.

W myśl 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.

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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 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.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Stosownie do przytoczonego powyżej art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Z ustaleń § 9 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla obszarów objętych planem ustala się następujące szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu terenu: (...) 2) w obrębie korytarza elektroenergetycznego dopuszcza się realizację tylko obiektów budowlanych nie będących budynkami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi z zachowaniem przepisów odrębnych; po likwidacji lub przebudowie linii (n.p. poprzez skablowanie) niniejsze ograniczenia w zabudowie nie obowiązują;” wynika, że w ww. strefie wykluczona została lokalizacja pomieszczeń przeznaczonych tylko na stały pobyt ludzi. Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Ponadto zgodnie z cytowanymi powyżej ustaleniami § 9 pkt 2 uchwały, ustalenia graficzne rysunku planu w zakresie granic korytarza elektroenergetycznego, obowiązują do czasu likwidacji lub przebudowy linii np. poprzez skablowanie, przy czym z ustaleń planu nie wynika nakaz jej skablowania, nie wskazano jej nowego przebiegu, jak również nie określono terminu tymczasowego użytkowania (vide art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*”).

Powyższe ustalenia, zostały zatem sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia w sprawie planu, 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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r., poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż została zastosowana tylko procedura *podziału nieruchomości*. Tymczasem ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Artykuł 1 ust. 1 ww. ustawy stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie. Przede wszystkim w § 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Dla obszarów objętych planem ustala*

się następujące warunki i zasady scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) ustala się możliwość podziału na działki budowane wyłącznie obszaru oznaczonego na rysunku planu symbolem 4.41 MNp pod warunkiem zachowania przepisów odrębnych oraz pozostałych ustaleń planu; (...) 4) minimalną powierzchnię każdej nowowydzielonej działki budowlanej ustala się na 600 m², za wyjątkiem wydzielania działek budowlanych, na których realizowane byłyby drogi wewnętrzne, a także za wyjątkiem sytuacji, kiedy wydzielenie działki służy powiększeniu lub poprawie warunków zagospodarowania przyległej działki budowlanej; (...) 6) w wyniku podziału terenu na działki budowlane, należy zachować wartości użytkowe zgodne z przeznaczeniem w planie wszystkich fragmentów terenu podlegającego podziałowi, z zachowaniem pozostałych ustaleń planu”.

Z przytoczonej powyżej jednostki redakcyjnej wynika, iż reguluje ona procedury podziału, nie zaś scalania i podziału nieruchomości. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), jak również do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej działki budowlanej (*quod vide* art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.). Pozostałe ustalenia należy potraktować, jako wykroczenie poza przyznane organom gminy, granice kompetencji do określenia w planie miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu.** Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Sochaczew, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez „właściwych operatorów sieci” infrastruktury technicznej i komunikacji. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń dotyczących: całego obszaru objętego planem, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

Ustalenia zawarte w:

- § 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) wszystkie inwestycje oraz zmiany w zakresie zaopatrzenia w wodę, gaz, energię elektryczną, odprowadzania ścieków oraz lokalizacji innych urządzeń infrastruktury technicznej wymagają uzyskania warunków technicznych od właściwych operatorów sieci tej infrastruktury (...);

- § 6 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) w uzasadnionych przypadkach zaistnienia kolizji projektowych elementów zagospodarowania z istniejącą w obrębie obszaru infrastrukturą techniczną należy przebudować kolidujące fragmenty infrastruktury technicznej na warunkach przepisów odrębnych”;
- § 6 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) ustala się przyłączanie do sieci telekomunikacyjnych na warunkach określonych przez lokalnych operatorów sieci działających w oparciu o przepisy odrębne”;
- § 7 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) w uzasadnionych przypadkach zaistnienia kolizji projektowych elementów zagospodarowania z istniejącą w obrębie obszaru infrastrukturą techniczną, należy przebudować kolidujące fragmenty infrastruktury technicznej w sposób zgodny z przepisami odrębnymi”;

zdaniem organu nadzoru wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu, 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. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11). Wykroczeniem poza kompetencje przyznane radzie gminy jest również nakaz „przebudowy” kolidujących fragmentów infrastruktury technicznej. W tym miejscu zwrócić należy szczególną uwagę, iż m.in. z przepisu art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), wynika, że „Budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia.”. Ponadto kwestie te zostały już uregulowane m.in. w:

- art. 15 (w szczególności w art. 15 ust. 4) oraz art. 19 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz. U. z 2006 r. Nr 123 poz. 858z późn. zm.); powyższe stanowi o braku kompetencji do formułowania, w ramach ustaleń planu miejscowego, ww. kwestii;
- art. 7 oraz art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), jak również w § 8 ust. 1, w tym w szczególności w pkt 5, rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. Nr 133 poz. 891 z późn. zm.);
- przepisach ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2014 r. poz. 243 z późn. zm.), w szczególności zaś określone w Rozdziale III pn. „Ochrona użytkowników końcowych i usługa powszechna”, Rozdział 1 pn. Świadczenie usług telekomunikacyjnych użytkownikom końcowym, w szczególności zaś w jej art. 56 ust. 3 i 4, a także art. 57 ww. ustawy.

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy zaskarżonej uchwały dotyczące uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych

przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców sieci. Zadania zarządców sieci, związane z administrowaniem sieciami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w innych ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w:

- § 1 ust. 4 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „4. *Ilekróć w planie jest mowa o: (...) 10) intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni, liczonej po zewnętrznym obrysie murów wszystkich kondygnacji nadziemnych (bez piwnic), wszystkich budynków zlokalizowanych na działce budowlanej, do powierzchni działki budowlanej;*”; tymczasem pojęcie intensywności zabudowy zostało zawarte w przepisach ustawy o p.z.p., na podstawie której sporządzono przedmiotowy plan miejscowy; stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „2. *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 (...)*”;
- § 1 ust. 4 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w planie jest mowa o: (...) 11) powierzchni handlowej – należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni lokalu handlowego, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż i ekspozycja towarów, bez wliczania do niej powierzchni zajętej przez pomieszczenia zaplecza, tj. pomieszczenia służące do odbioru, przechowywania i przygotowywania towarów do sprzedaży, pomieszczenia administracyjno - gospodarcze i bytowe, pomieszczenia sanitarne i techniczne;*”; definicja powierzchni handlowej, stanowi w istocie modyfikację pojęcia „*powierzchni sprzedaży*” zawartego w art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekróć w ustawie jest mowa o: (...) 19) powierzchni sprzedaży - należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni obiektu handlowego stanowiącego część techniczno- użytkową , przeznaczonego do sprzedaży detalicznej, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.)*.”;
- § 4 pkt 4 uchwały, z którego wynika, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony został również w odniesieniu do „(...) (lub działek budowlanych objętych jedną inwestycją)”, podczas gdy z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu, jest określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu tylko do powierzchni działki budowlanej (bez żadnych dodatkowych warunków).

Należy wskazać, że w zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, 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 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 powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/501/14 Rady Miejskiej w Sochaczewie z dnia 23 września 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sochaczew dla terenu położonego w narożniku Alei 600-Lecia i torów kolejki wąskotorowej”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 4 pkt 10 uchwały;
- § 1 ust. 4 pkt 11 uchwały;
- § 4 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (lub działek budowlanych objętych jedną inwestycją) (...)”;
- § 5 pkt 2 uchwały;
- § 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) za wyjątkiem wydzielania działek budowlanych, na których realizowane byłyby drogi wewnętrzne, a także za wyjątkiem sytuacji, kiedy wydzielenie działki służy powiększeniu lub poprawie warunków zagospodarowania przyległej działki budowlanej;”;
- § 5 pkt 6 uchwały;
- § 6 pkt 3 uchwały;
- § 6 pkt 4 uchwały;
- § 6 pkt 8 uchwały;
- § 7 pkt 2 uchwały;
- § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) po likwidacji lub przebudowie linii (n.p. poprzez skablowanie) niniejsze ograniczenia w zabudowie nie obowiązują;”, 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