



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.118.2014.MZ1

Warszawa, 19 września 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1484/XLVIII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 2 lipca 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru między granicą administracyjną z gminą Lesznowola a ulicami: Okulickiego, Puławską, Jana Pawła II oraz terenami kolei Warszawa-Radom”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 11 pkt 4 uchwały;
- § 11 pkt 7 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) gdy sposoby zagospodarowania wód opadowych w granicach własnej działki okażą się niewystarczające,”;
- § 11 pkt 7 lit. c uchwały w zakresie sformułowania: „(...) bowiem dostosowania powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód,”;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) odpowiedniej (...)”;
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) uregulowanym stanie prawnym i (...) właściwych (...)”;
- § 11 pkt 9 lit. i uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na koszt inwestora budowy (...)”;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6U;
- § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZP i 2ZP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 lipca 2014 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1484/XLVIII/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru między granicą administracyjną z gminą Lesznowola a ulicami: Okulickiego, Puławską, Jana Pawła II oraz terenami kolei Warszawa–Radom”.

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., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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.

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 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. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”.

Tymczasem ustalenia zarówno w tekście uchwały, jak i na rysunku planu miejscowego, w zakresie zasad zagospodarowania terenów w strefie kontrolowanej wokół gazociągu wysokiego ciśnienia, nie spełniają powyższych wymogów, bowiem nie określono w sposób jednoznaczny, ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, w tym zakazu zabudowy.

Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1, 5 i 6 uchwały: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu lub ustaleniami obowiązującymi na podstawie przepisów odrębnych: (...) 1) (...) c) nieprzekraczalne linie zabudowy, (...) 5) elementy infrastruktury technicznej: (...) b) granice strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia (g400). 6) wymiarowanie*”. Powyższe ustalenia znajdują odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego, w postaci wyznaczonej strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia. Ponadto na rysunku planu, jak również w legendzie w grupie oznaczeń stanowiących ustalenia planu miejscowego, określono „strefę wyłączoną z zabudowy, nasadzeń drzew i krzewów”. Strefa ta, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowi pas terenu o łącznej szerokości 4 m, po 2 m w każdą stronę od osi gazociągu.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu wskazuje, że gazociąg wysokiego ciśnienia, wraz ze strefą kontrolowaną, usytuowany jest m.in. w ramach terenów przeznaczonych pod:

- usługi nieuciążliwe, oznaczone symbolem 6U (vide § 16 uchwały);
- drogi publiczne: klasy lokalnej, w ramach jednostki terenowej 7KD-L oraz klasy głównej, w ramach jednostki terenowej 1KD-G.

Zasady zagospodarowania na terenach, znajdujących się w strefie kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia, a także wskazanej na rysunku planu „strefy wyłączonej z zabudowy (...)”, określono w § 8 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Stosownie do ustaleń:

- § 8 ust. 1 pkt 9 uchwały, „w granicach strefy po 2 m od osi gazociągu wysokiego ciśnienia g 400, wyznaczonej na rysunku planu obowiązuje zakaz zabudowy oraz nasadzeń drzew i krzewów”;
- § 8 ust. 1 pkt 10 uchwały, „w granicach strefy oddziaływania od gazociągu wysokiego ciśnienia g 400 w odległości 40 m od osi gazociągu w każdą stronę realizacja zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi obowiązującymi w tym zakresie”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., „*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.*”. Zgodnie z Rozdziałem IX.3.D pn. „*Gazyfikacja przewodowa*” (str. 141) w I tomie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno (uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie: Nr 1366/LII/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. i Nr 1151/XXXIX/2009 z dnia 23 września 2009 r.), „*Przez teren gminy przechodzi gazociąg wysokiego ciśnienia d400mm, wokół którego obowiązuje strefa bezpieczeństwa maksymalnie 65,0m na stronę od osi gazociągu, w tym 17,5m dla budownictwa mieszkaniowego. Strefy bezpieczeństwa są różne dla różnych elementów zagospodarowania przestrzennego. O wielkości i ograniczeniach wewnątrz wymienionych stref dla gazociągów zbudowanych przed 11 grudnia 2001 r. wypowiada się Rozporządzenie MPiH (Dz.U. Nr 139 z grudnia 1995)*”.

W przedmiotowym przypadku, sporządzenie projektu planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, winno więc uwzględniać specyfikę zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z obowiązującymi w dacie podejmowania uchwały przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. 2013 poz. 640). Zgodnie z § 110 ww. rozporządzenia: „*Dla gazociągów wybudowanych: 1) przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę, 2) w okresie od dnia 12 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia lub dla których w tym okresie wydano pozwolenie na budowę - stosuje się szerokość stref kontrolowanych określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia*”. Z kolei na podstawie § 111 rozporządzenia, utraciło swą moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055).

Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach obszaru objętego planem miejscowym, zlokalizowany został gazociąg wysokiego ciśnienia o średnicy 400 mm i ciśnieniu nominalnym 5,5 MPa, wybudowany przed dniem 12 grudnia 2001 r., to szerokości stref kontrolowanych, zgodnie z Tabelą 1. zamieszczoną w załączniku Nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, winny wynosić odpowiednio:

- 100 m dla miast i zespołów wiejskich budynków mieszkalnych o zwartej zabudowie;
- 70 m dla budynków mieszkalnych zabudowy jedno i wielorodzinnej;
- 100 m dla obiektów zakładów przemysłowych.

Należy przy tym zauważyć, że na podstawie rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 139, poz. 686), do którego odwołują się ustalenia studium, w załączniku Nr 2 wskazano „*odległości podstawowe gazociągów układanych w ziemi o ciśnieniu gazu powyżej 0,4 MPa do 10MPa od obrysów obiektów terenowych*” i ustalono „*odległości podstawowe w metrach*”, które wynoszą dla:

- miast i zespołów wiejskich budynków mieszkalnych o zwartej zabudowie - 50,0m od linii zwartej zabudowy;
- budynków mieszkalnych zabudowy jedno i wielorodzinnej - 35,0m od rzutu budynku;
- obiektów zakładów przemysłowych - 50,0m od granicy terenu.

Powyższe oznacza, że obecne strefy kontrolowane odpowiadają wartościom odległości podstawowych uregulowanych w poprzednio obowiązujących warunkach technicznych.

Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy kluczowym jest, że stosownie do wymogu § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, „*Dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane*”. Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia, „*3. W strefach kontrolowanych*

nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.

4. W strefach kontrolowanych *nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. (...)*. Strefa kontrolowana o szerokości 4 m jest wymagana dla gazociągu powyżej 1,6 MPa oraz o średnicy do DN 150 włącznie (vide § 10 ust. 6 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie), w przypadku gazociągów wybudowanych po 12 grudnia 2001 r. Tymczasem z ustaleń § 8 ust. 1 pkt 9 i 10 uchwały oraz z rysunku planu wynika, że wzdłuż gazociągu wyznaczono dwie strefy: 4-metrową, pn. „strefa wyłączona z zabudowy, nasadzeń drzew i krzewów” oraz 80-metrową strefę kontrolowaną, w której „w odległości 40 m od osi gazociągu w każdą stronę realizacja zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi obowiązującymi w tym zakresie”. Odpowiednio do powyższych ustaleń, na rysunku planu, wzdłuż gazociągu wrysowano również dwie strefy: tj. z zakazem zabudowy nasadzeń drzew i krzewów oraz granicę strefy kontrolowanej od gazociągu. Tymczasem żadna z ww. stref nie została określona zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi, co oznacza tym samym sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro zgodnie z wymogiem § 10 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia, w strefie kontrolowanej *nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów*, a odpowiednio do ustaleń § 8 ust. 1 pkt 10 uchwały: „w granicach strefy oddziaływania od gazociągu wysokiego ciśnienia (...) realizacja zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi obowiązującymi w tym zakresie”, to w sprzeczności ze wskazanymi powyżej warunkami technicznymi oraz ustaleniami części tekstowej uchwały, pozostają wrysowane na rysunku planu, w obrębie terenu oznaczonego symbolem 6U, nieprzekraczalne linie zabudowy w obrębie stref kontrolowanych. Linie te zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały, stanowią obowiązujące ustalenie planu miejscowego i stanowią linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica budynku w kondygnacjach nadziemnych i podziemnych (vide § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały). Oznacza to tym samym, że wskazują one na możliwość realizacji obiektów kubaturowych, zgodnie z przeznaczeniem ustalonym w § 16 ust. 1 uchwały, nie tylko w samej strefie kontrolowanej, ale również w strefie „wyłączonej z zabudowy, nasadzeń drzew i krzewów”, a więc *de facto* na samym gazociągu. Co więcej z ustaleń § 16 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały wynika, że w strefach tych możliwa jest realizacja zabudowy kubaturowej o wysokości do 20 m.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że posługiwanie się przez uchwałodawcę pojęciem „strefy oddziaływania gazociągu” uniemożliwia wprost zastosowanie wskazanych przepisów odrębnych, z uwagi na fakt, iż przepis techniczny formułuje zakazy w odniesieniu do „strefy kontrolowanej”.

Kolejnym naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego jest wyznaczenie stref kontrolowanych z naruszeniem przepisów: § 10 ust. 1, § 110 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, a także załącznika Nr 2 do ww. rozporządzenia. Z przedmiotowego załącznika wynika możliwość zmniejszenia szerokości strefy kontrolowanej, poprzez zastosowanie zmniejszenia naprężenia zredukowanego w ścianie rury. Stosownie do pisma Operatora Gazociągów Przesyłowych GAZ-SYSTEM S.A. Oddział w Rembelszczyźnie z dnia 26 sierpnia 2014 r. znak: OR-DL.402.18.2014/22 z dnia 26 sierpnia 2014 r. dla gazociągu wysokiego ciśnienia DN 400 MOP 5,5 MPa relacji Świerk – Mory obowiązują zmniejszone szerokości stref kontrolowanych o następujących wartościach:

- 32,5 m dla budynków użyteczności publicznej i zamieszkania zbiorowego;
- 30,0 m dla budynków mieszkalnych zabudowy jedno i wielorodzinnej;
- 30,0 m dla wolnostojących budynków niemieszkalnych;

- 30,0 m dla obiektów zakładów przemysłowych;
- 30,0 m dla parkingów samochodowych.

Powyższe oznacza, że ustalenia planu miejscowego, które określają szerokość strefy kontrolowanej na 80,0 m, nie spełniają wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej warunkach technicznych zarówno w zakresie podstawowych, jak i możliwych zmniejszonych szerokości stref kontrolowanych, co w powiązaniu z dopuszczeniem do możliwości realizacji zabudowy na samym gazociągu, stanowi o naruszeniu wskazanych powyżej przepisów.

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 judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej, sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

W kontekście powyższego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „*(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych*””.

Rada Miejska w Piasecznie, dopuszczając do realizacji obiektów budowlanych w obrębie strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia, jak również wyznaczając strefy kontrolowane niezgodnie warunkami technicznymi, naruszyła tym samym art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również przywołane powyżej przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie. Błędne oznaczenie stref kontrolowanych, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych, których owe błędne ustalenia dotyczą. W konsekwencji istnieje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6U, o którym mowa w § 16 uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...) odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”.

Organ nadzoru dokonując kontroli przedmiotowej uchwały stwierdził, iż część ustaleń planu miejscowego, jest niezgodna z ustaleniami Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno (uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie: Nr 1366/LII/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. i zmieniająca uchwała Nr 1151/XXXIX/2009 z dnia 23 września 2009 r.).

Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane.

Jednocześnie - stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy - naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak, niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium, podstawę do stwierdzenia zgodności planu miejscowego z ustaleniami studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego, gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia planu miejscowego, dla jednostek terenowych 1ZP i 2ZP zostały sformułowane z naruszeniem ustaleń studium. Wskazać przy tym trzeba, iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, związana była treścią art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed nowelizacją tego unormowania, wprowadzoną *ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, zmieniającą ustawę o p.z.p. z dniem 21 października 2010 r., która w art. 1 pkt 6 nadała nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez zastąpienie wyrażenia „zgodności planu ze studium” słowami „nie narusza ustaleń studium”. Na mocy art. 4 ust. 2 ustawy nowelizującej - do procedur planistycznych nie zakończonych do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe. Oznacza to, iż uchwalony plan miejscowy, procedowany na podstawie uchwały Nr 1058/XXXVI/2009 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 17 czerwca 2009 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winien nie tylko nie naruszać, ale i być zgodny z ustaleniami studium miasta i gminy Piaseczno. Zatem w przedmiotowym przypadku istotą jest zgodność nie zaś brak „kolizji” z ustaleniami studium.

Organy gminy przy opracowywaniu i uchwalaniu planu były więc silniej związane ustaleniami studium niż to jest obecnie. Fakt ten stanowi istotną dyrektywę dla wykładni przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., tj. zakresu związania ustaleniami studium przy sporządzaniu i uchwalaniu planu miejscowego.

Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian

w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do wymogów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Piaseczno, składa się m.in. z części testowej opracowanej w dwóch tomach (stanowiącej załącznik Nr 1 do uchwały) oraz z części graficznej, tj. rysunku studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego - zmiana*”, stanowiącej załącznik Nr 7 do uchwały Nr 1151/XXXIX/2009 (w sprawie zmiany studium).

Organ nadzoru wskazuje, że w części tekstowej studium, zawartej w Tomie II pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Dział VI pn. „*Strefy polityki przestrzennej*”, określone zostały kierunkowo trzy strefy polityki przestrzennej w obrębie gminy Piaseczno, tj.: strefa „A” stanowiąca strefę intensywnego rozwoju wielofunkcyjnego, strefa „B” stanowiąca strefę ekstensywnego rozwoju wielofunkcyjnego z dominacją zabudowy jednorodzinnej oraz strefę „C” - ekstensywnego rozwoju mieszkalnictwa jednorodzinnego i rozwoju usług turystycznych.

Obszar objęty planem zaliczony został do strefy „A”. Zgodnie z ustaleniami studium zawartymi w Dziale VI.1., (str. planuje się, że strefa „A” będzie obszarem intensywnego rozwoju funkcji:

- mieszkalnictwa, w formie wielo- i jednorodzinnej;
- usług publicznych o znaczeniu ponadlokalnym związanych z pełnieniem funkcji ośrodka powiatowego przez miasto;
- usług komercyjnych o znaczeniu ponadlokalnym, głównie handlowych;
- usług produkcyjnych i magazynowo-składowych,

zaś w dalszych ustaleniach (Dział VI.1.1. pn. „*Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna strefy A*”), na terenie strefy „A”, wyznacza się szereg obszarów o dominujących funkcjach, w tym m.in. tereny:

- mieszkalnictwa wielorodzinnego (MW);
- mieszkalnictwa wielo- i jednorodzinnego (MWN);
- mieszkalnictwa jednorodzinnego (MN);
- usług publicznych (UP);
- usług turystyki, sportu i rekreacji (UST);
- zieleni (ZP – parki i zieleńce, ZD – ogrody działkowe, ZC – cmentarze).

Z zamieszczonego na str. 20, Rysunku 2 pn. „*Strefa funkcjonalno-przestrzenna strefy A*”, wynika, że obszar objęty planem miejscowym usytuowany jest w obrębie dwóch jednostek strukturalnych, oznaczonych symbolami:

- II i kolorem fioletowym (usytuowanej pomiędzy torami kolei na zachodzie i ul. Jarzątka na wschodzie);

- *Ila* i kolorem ciemnobrązowym (pomiędzy ul. Jarząbka na zachodzie do granicy planu na wschodzie).

Zgodnie z ustaleniami Działu VI.1.1. pn. „*Planowana struktura funkcjonalno – przestrzenna strefy A*”, w ramach jednostki:

- **Ila**, pomiędzy „*ulicami: Okulickiego, (od zachodniej granicy miasta), Armii Krajowej, Chyliczkowską, Jana Pawła II, Żytnią i K. Jarząbka (do granic miasta)*”, dominować będą tereny mieszkalnictwa wielorodzinnego; „*Jako funkcje towarzyszące dopuszcza się tutaj: funkcje usługowe (publiczne i komercyjne) o znaczeniu lokalnym oraz w rejonie ulic Armii Krajowej i Okulickiego usługi komercyjne o znaczeniu ponadlokalnym (...). Ponadto, dopuszcza się rozwój usług sportu i rekreacji związanych z obsługą mieszkańców. Adaptuje się istniejące tereny urządzeń infrastruktury technicznej miasta;*”;
- **II**, usytuowanej wzdłuż torów kolejowych, stanowi teren usług produkcyjnych i magazynowo-składowych, „*gdzie jako funkcję towarzyszącą dopuszcza się usługi komercyjne o znaczeniu lokalnym (głównie handel, naprawy). Jednocześnie adaptuje się istniejące tereny zabudowy jedno- i wielorodzinnej;*”.

Jednakowo brzmiące ustalenia, jak dla jednostki strukturalnej *Ila*, zawiera także Dział VI.1.2.b. pn. „*Zasady zagospodarowania terenów o funkcji mieszkaniowej w strefie A*”, a dla jednostki *II* – Dział VI.1.2.c. pn. „*Zasady zagospodarowania terenów pozostałych funkcji*”.

Zgodnie z Działem VI.1.2.b. oprócz ustaleń przyjętych dla terenów dominacji mieszkalnictwa wielorodzinnego (MW) pomiędzy ulicami: Okulickiego, (od zachodniej granicy miasta), Armii Krajowej, Chyliczkowską, Jana Pawła II, Żytnią i Jarząbka (do granic miasta), w studium „*Zgodnie z ustaleniami obowiązujących planów zagospodarowania dla poszczególnych miejscowości przyjmuje się następujące zasady zagospodarowania obszarów o funkcji mieszkaniowej: A. Miasto Piaseczno: (...) Dla terenów o dominacji zabudowy wielorodzinnej przyjmuje się maksymalną wysokość zabudowy 21 m, ponadto dla zabudowy tej ustala się konieczność utworzenia w ramach własnej działki ogólnodostępnych przestrzeni wypoczynkowych w formie zieleńców osiedlowych. Ustala się zakaz zmiany funkcji dla istniejących terenów zieleni osiedlowej (...)*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń studium jednoznacznie wynika, że na terenach o dominacji mieszkalnictwa wielorodzinnego (MW), nowe tereny zieleni w formie zieleńców osiedlowych mają być tworzone w ramach własnych działek, **jedynie jako funkcja towarzysząca funkcji mieszkaniowej, nie zaś jako funkcja ją zastępująca**, a zakaz zmiany funkcji, dotyczy istniejących terenów zieleni osiedlowej. Dla terenów przemysłowo-składowych (PS), studium nie przewiduje tworzenia nowych terenów zieleni. Co więcej z ustaleń Działu VI.1.1. pn. „*Planowana struktura funkcjonalno-przestrzenna strefy A*” wynika, że tereny zieleni zostały w studium w sposób jednoznaczny wydzielone i wskazane na rysunku przedstawiającym kierunki rozwoju przestrzennego, jako odrębne jednostki terenowe w kolorze jasno zielonym, oznaczone symbolami: ZP, ZD, ZC. Tymczasem, stosownie do ustaleń zawartych w § 24 ust. 1 uchwały, tereny oznaczone symbolami: 1ZP i 2ZP stanowią tereny publicznej zieleni urządzonej (parki, ogrody jordanowskie i skwery), dla których w § 24 ust. 2 pkt 1 uchwały, **ustalono zakaz zabudowy**, podczas gdy z ustaleń części tekstowej i graficznej studium, wynika, iż teren oznaczony w planie symbolem 1ZP usytuowany jest na terenie określonym, jako „*tereny mieszkalnictwa wielorodzinnego (MW)*”, zaś teren 2ZP, na terenie określonym jako „*tereny produkcyjno-magazynowe (PS)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro na podstawie art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. „*W studium określa się w szczególności: (...) 2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*”, którego konkretyzację zawiera § 6 pkt 2 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z którym ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności

określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych, to skoro w Studium, owych obszarów nie wyłączono z zabudowy, to ustalenie takiego zakazu w planie miejscowym stanowi o naruszeniu zasad jego sporządzenia.

Powyższe stanowi o naruszeniu: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały § 24 uchwały oraz rysunku planu w zakresie jednostek terenowych: 1ZP i 2ZP.

Stanowisko organu nadzoru, w powyższym zakresie, dotyczące analogicznych zapisów studium było już przedmiotem rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (wyrok z dnia 13 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 784/14).

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Tymczasem w:

- § 11 pkt 4 uchwały, *„dopuszcza się, zmianę lokalizacji przebiegu infrastruktury technicznej;”*;
- § 11 pkt 7 lit. a uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„7) w zakresie odprowadzania wód opadowych ustala się: a) nakaz zagospodarowania nadmiaru wód opadowych w granicach własnej działki przez realizację studni chłonnych, zbiorników retencyjnych powierzchniowych i podziemnych oraz poprzez systemy rozsączające lub do kanalizacji deszczowej po jej realizacji, gdy sposoby zagospodarowania wód opadowych w granicach własnej działki okażą się niewystarczające;”*;
- § 11 pkt 7 lit. c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„7) w zakresie odprowadzania wód opadowych ustala się (...) c) z dróg publicznych, terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, usługowych (...) do gruntu poprzez systemy rozsączające lub studnie chłonne (...) bowiążek dostosowania powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód;”*;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„8) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) d) zasilanie indywidualnych odbiorców w energię elektryczną po zrealizowaniu odpowiedniej infrastruktury energetycznej w oparciu o warunki przyłączeniowe;”*;
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„9) w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą i gaz ustala się: (...) h) trasy dla projektowanych gazociągów w liniach rozgraniczających ulic lub ciągów pieszo-jezdnich, o szerokości min. 5,0 m, o utwardzonej nawierzchni, uregulowanym stanie prawnym i w miejscach dostępnych dla właściwych służb eksploatacyjnych;”*;
- § 11 pkt 9 lit. i uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„9) w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą i gaz ustala się: (...) i) nakaz przeniesienia w pas drogowy poza jezdnię na koszt inwestora budowy gazociągów, które w wyniku modernizacji dróg znalazłyby się pod jezdnią;”*;
- § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„dla zabudowy dla której obowiązuje prawomocne pozwolenie na budowę dopuszcza się parametry zabudowy inne niż ustalone w niniejszym planie, zgodne z tym pozwoleniem”*.

Organ nadzoru stwierdza, że Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa powyżej.

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 jakiegokolwiek 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.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad 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 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 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 dostosowania powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej „do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód”, bądź nakazu przeniesienia gazociągów w pas drogowy poza jezdnię na koszt inwestora budowy, 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.

Z kolei dopuszczenie *zmiany lokalizacji przebiegu sieci infrastruktury technicznej*, o której mowa w § 11 pkt 4 uchwały, narusza zarówno art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”, co oznacza, że lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie zmian lokalizacji inwestycji ustalonych w planie, zwłaszcza w kontekście art. 27 ww. ustawy zgodnie, z którym „*Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane*”.

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 cedowanie 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.

Ponadto, uchwalony plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), którego ustalenia są wiążące, i w którym określa się przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz zasady i warunki zagospodarowania terenów (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z zachowaniem warunków określonych w innych, powiązanych z planowaniem przestrzennym ustawach, **powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną**, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p., w tym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej - tak, aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Tak więc niedopuszczalne jest stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w akcie o randze źródła prawa powinny mieć charakter zamknięty.

Tymczasem m.in. w:

- § 11 pkt 7 lit. a uchwały, ustala się sposoby postępowania dotyczące odprowadzania wód opadowych w sytuacji „gdy sposoby zagospodarowania wód opadowych w granicach własnej działki okażą się niewystarczające”;
- § 11 pkt 7 lit. c uchwały, nakłada się obowiązek dostosowania powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu „do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód”;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, zaopatrzenie w energię elektryczną indywidualnych odbiorców ustala się „po zrealizowaniu odpowiedniej infrastruktury energetycznej w oparciu o warunki przyłączeniowe”;

nie zawierają jednak żadnej normy postępowania, a tym samym naruszają art. 4 ust. 1 i art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru stwierdza również, że brak jest podstaw prawnych do regulowania w planie miejscowym kwestii dotyczących prawomocnych pozwoleń na budowę, o których mowa w § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały. Powyższą kwestię ustawodawca uregulował już w art. 34 ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu, przy czym utrata mocy obowiązującej planu miejscowego nie powoduje wygaśnięcia decyzji administracyjnych wydanych na podstawie tego planu, z zastrzeżeniem art. 65 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1484/XLVIII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 2 lipca 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru między granicą administracyjną z gminą Lesznowola a ulicami: Okulickiego, Puławską, Jana Pawła II oraz terenami kolei Warszawa-Radom”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 11 pkt 4 uchwały;
- § 11 pkt 7 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) gdy sposoby zagospodarowania wód opadowych w granicach własnej działki okażą się niewystarczające,”;
- § 11 pkt 7 lit. c uchwały w zakresie sformułowania: „(...) obowiązek dostosowania powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej do potrzeb i możliwości związanych z zagospodarowaniem wód;”;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) odpowiedniej (...)”;
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) uregulowanym stanie prawnym i (...) właściwych (...)”;
- § 11 pkt 9 lit. i uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na koszt inwestora budowy (...)”;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6U;
- § 21 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZP i 2ZP,

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

