



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.135.2015.BŁ

Warszawa, 24 czerwca 2015 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/48/15 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miasta Mszczonowa, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 18 ust. 3 uchwały;
- § 18 ust. 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1U/P, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na istniejących rowach melioracyjnych oraz w pasie 5 m wzdłuż rowów melioracyjnych.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Mszczonowie, na sesji w dniu 28 maja 2015 r., podjęła uchwałę IX/48/15 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miasta Mszczonowa. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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.

W przedmiotowej sprawie zdaniem organu nadzoru, doszło zarówno do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, jak i istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanego w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Mszczonowie w:

- § 18 ust. 3 uchwały ustaliła, iż: „*W przypadku przykrycia rowu melioracyjnego, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu na tym obszarze tracą ważność*”;
- § 18 ust. 4 uchwały ustaliła, iż: „*W przypadku przebudowy linii 15kV i 110kV, ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu na tym obszarze tracą ważność.*”.

Powyższe ustalenia zostały sformułowane na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że nieprzekraczalne linie zabudowy dla budynków przeznaczonych na pobyt ludzi od strony linii elektroenergetycznej 110kV stanowią ustalenie planu miejscowego (*quod vide* § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały) i zostały zilustrowane w części graficznej w postaci pasa o szerokości 35 m. Ponadto z § 14 pkt 5 uchwały, wynika, iż „*Ustala się zachowanie pasa co najmniej 5 m wzdłuż rowów melioracyjnych, wolnego od zabudowy oraz pasa co najmniej 5m wolnego od ogrodzeń dla zapewnienia możliwości eksploatacji i konserwacji cieków sprzętem mechanicznym*”. Z przytoczonych powyżej ustaleń jednoznacznie wynikają wprowadzone ograniczenia w zabudowie, w związku z przebiegiem linii 110 kV oraz uwidocznionym na rysunku planu miejscowego przebiegiem rowów melioracyjnych, które na mocy § 14 pkt 5 uchwały, zostały całkowicie wyłączone z zabudowy wraz z przyległym pasem o szerokości 5 m. Tymczasem Rada Miejska w Mszczonowie w § 18 ust. 3 i 4 uchwały,

sformułowała ustalenia warunkowe dotyczące ustanowionych zakazów na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych, przy czym plan nie nakłada obowiązku przebudowy linii 110 kV, nie określa zasad i warunków ewentualnej „przebudowy”, nie wskazuje nowych przebiegów owych linii (*quod vide* art. 4 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), nie wprowadza obowiązku „przykrycia rowu melioracyjnego”, jak również nie określa terminu tymczasowego użytkowania obszarów wyłączonych z zabudowy.

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzenia do planu miejscowego ustaleń warunkowych. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, w tym zakresie. Z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia terenu, czy też zmiana planu, prowadząca do uchylecia części jego ustaleń, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., Sygn. akt II OSK 1980/10). Zmiana ustaleń planu, 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.

Dodać należy, iż plan miejscowy, ma zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Uchwałodawca tym samym, zobligowany jest do określenia konkretnego przeznaczenia każdego odcinka terenu objętego regulacją planu oraz jego zagospodarowania, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych. Tymczasem zabudowę terenu oznaczonego symbolem 1U/P, w związku z przebiegiem linii elektroenergetycznej 110kV oraz rowów melioracyjnych, uzależnia się od wykonania czynności, w bliżej nie określonym czasie, przy czym z ustaleń przedmiotowego planu nie wynika czy czynności te, w ogóle zostaną kiedykolwiek dokonane.

Dodatkowo przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m.in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, Centralna Baza Orzeczeń NSA).

Organ nadzoru wskazuje, że z § 10 pkt 1 uchwały wynika, iż „zasady sytuowania budynków w wyznaczonym terenie określają nieprzekraczalne linie zabudowy”. Równocześnie z § 14 pkt 5 uchwały, wynika obowiązek zachowania pasa co najmniej 5 m wzdłuż rowów melioracyjnych, wolnego od zabudowy. Skoro zatem w ustaleniach części tekstowej wprowadzono ograniczenia w zabudowie, poprzez wprowadzony zakaz realizacji zabudowy w odległości co najmniej 5 m

od rowów, zaś nieprzekraczalna linia zabudowy określa zasady sytuowania budynków, to tym samym ustalenia w tym zakresie winny być skorelowane z ustaleniami części graficznej. Tymczasem na rysunku planu miejscowego, jako element informacyjny, wskazano rowy melioracyjne, do których odnoszą się ustalenia § 14 pkt 5 uchwały, które zostały przeznaczone pod zabudowę usługową oraz obiektów produkcyjnych, składów i magazynów (jednostka terenowa 1P/U). Ponadto w związku z usytuowaniem, na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalnej linii zabudowy „przecinającej” ww. rowy melioracyjne, to wbrew zapisom części tekstowej, istnieje możliwość realizacji zabudowy na ww. rowach.

Powyższe oznacza, iż część tekstowa planu miejscowego wprowadza zakaz zabudowy na rowach melioracyjnych oraz w pasie 5 m wzdłuż nich, zaś część graficzna dopuszcza do zabudowy nie tylko w pasie 5 m wzdłuż rowów, ale także na samych rowach. Powyższe oznacza naruszenie art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika również, iż podejmując uchwałę wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym. Mianowicie w § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały, zdefiniowano pojęcie strefy kontrolowanej [*Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 11) strefie kontrolowanej – należy przez to rozumieć teren położony wzdłuż gazociągu, w którym zagospodarowanie podlega ograniczeniom wynikającym z przepisów odrębnych;*”]. Tymczasem powyższa definicja została uregulowana w § 2 pkt 30 rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. Nr 640), zgodnie z którym strefa kontrolowana to „obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu;”.

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 bowiem 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. Powyższe stanowi zatem o naruszeniu art. 15 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw,

ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”. Brak jest tym samym podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/48/15 Rady Miejskiej w Mszczonowie z dnia 28 maja 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Mszczonów obejmującego fragment miasta Mszczonowa, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 18 ust. 3 uchwały;
- § 18 ust. 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1U/P, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na istniejących rowach melioracyjnych oraz w pasie 5 m wzdłuż rowów melioracyjnych, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, we wskazanym powyżej 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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski

