



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.224.2016.RM

Warszawa, 29 listopada 2016 r.

Rada Gminy w Krasnosielcu
ul. Rynek 40
06 – 212 Krasnosielec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 i 1579)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX/107/16 Rady Gminy w Krasnosielcu z dnia 28 października 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krasnosielec dla terenu położonego w granicach administracyjnych gminy Krasnosielec, w części dotyczącej ustaleń:

- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m (...)”;
- § 13 ust. 1 lit. a tiret trzecie, czwarte, piąte i szóste uchwały;
- § 13 ust. 1 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 lit. e uchwały;
- § 25 ust. 2 lit. c uchwały.

Uzasadnienie

Rada Gminy w Krasnosielcu, na sesji w dniu 28 października 2016 r., podjęła uchwałę Nr XX/107/16 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krasnosielec dla terenu położonego w granicach administracyjnych gminy Krasnosielec.

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 2016 r. poz. 778 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.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym, który został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (*vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 759/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08: „*Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).*”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 zd. 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, wraz z uzasadnieniem.*” Powyższe oznacza, że ustalenia planistyczne sformułowane, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia dotyczyć mogą tylko i wyłącznie obszaru nim objętego, a więc obszaru wyznaczonego w uchwale inicjującej proces sporządzenia planu miejscowego.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż stosownie do uchwały Rady Gminy w Kranosielcu Nr VII/31/2015 z dnia 28 maja 2015 r. przystąpiono do sporządzania planu miejscowego obejmującego obszar działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 158 z obrębu Drażdzewo Małe i 121 z obrębu Elżbiecin. Powyższe oznacza, iż lokalny prawodawca winien sporządzić plan miejscowy zawierający ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., odnosząc się jedynie do ww. działek. Tymczasem w:

- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. W zakresie układu komunikacyjnego plan ustala: 1) Dla terenu 2MN obsługę komunikacyjną poprzez drogę dojazdową szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m;*”;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. W zakresie układu komunikacyjnego plan ustala: (...) 2) Dla terenu 1UP(S) oraz 1KP obsługę komunikacyjną poprzez drogę dojazdową szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m;*”;
- § 13 ust. 1 lit. a tiret trzecie, czwarte, piąte i szóste uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Plan ustala warunki w zakresie urządzania miejsc parkingowych: a) obowiązują wskaźniki parkingowe do obliczania zapotrzebowania inwestycji w postaci zamierzenia budowlanego na ilość miejsc parkingowych dla samochodów osobowych: (...) – hotele, pensjonaty: min. 3 msc/5 łózek; - domy dziennego i stałego pobytu dla osób starszych: m.in. 1,3 msc/15 łózek; - przedszkole, świetlice: min. 3 msc/1 oddział; - kawiarnie, bary min. 1,2/10 msc konsumpcyjnych;*
- § 13 ust. 1 lit. c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Plan ustala warunki w zakresie urządzania miejsc parkingowych: (...) c) w przypadkach szczególnych dla funkcji niewymienionych w powyższym wykazie, ilość miejsc parkingowych należy określić w sposób indywidualny, dostosowując do programu zamierzenia inwestycyjnego;*”;
- § 13 ust. 1 lit. e uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Plan ustala warunki w zakresie urządzania miejsc parkingowych: (...) e) dopuszcza się dla istniejących obiektów zbilansowanie potrzeb parkingowych na terenach w bezpośrednim sąsiedztwie;*”;

- § 25 ust. 2 lit. c uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. Dla terenu wym. w p-kcie 1 ustala się: (...) c) maksymalna powierzchnia zabudowy – 40%”.

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje planistyczne muszą odnosić się do obszaru objętego planem miejscowym (vide art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza obszar określony w uchwale przystąpieniowej. Jednocześnie rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że przedmiotem regulacji planu miejscowego winny być ustalenia wskazane przez ustawodawcę dostosowane do obszaru objętego planem. Jeżeli zatem w granicach obszaru objętego planem miejscowym:

- nie występują drogi publiczne, to brak jest podstaw prawnych do regulacji zawartych w § 12 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, określających szerokości dróg w *liniach rozgraniczenia*, poza obszarem objętym planem miejscowym;
- nie przewiduje się lokalizacji: hoteli, pensjonatów, domów dziennego i stałego pobytu dla osób starszych, przedszkoli świetlic, a także kawiarni i barów, to nie określa się dla takich inwestycji wskaźników parkingowych, o których mowa w § 13 ust. 1 lit. a tiret trzecie, czwarte, piąte i szóste uchwały;
- w ramach terenu oznaczonego symbolem 1UP(S), nie przewiduje się realizacji nowych budynków, to nie ustala się maksymalnej powierzchni zabudowy, o której mowa w § 25 ust. 2 lit. c uchwały.

Formułowanie ustaleń planistycznych, o których mowa powyżej wykracza poza zakres regulacji wynikający z art. 15, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. skutkuje również powstaniem sprzecznych ustaleń planistycznych, zarówno w obrębie samej części tekstowej, jak i pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały. Dla przykładu: ustalenie w ramach terenu 1UP(S) wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy wskazuje na możliwość realizacji zabudowy kubaturowej, przy czym fakt ten nie znajduje swojego potwierdzenia w pozostałych ustaleniach § 25 uchwały, z uwagi na brak określenia: maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy a także linii zabudowy, a więc obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w przypadku gdy plan dopuszcza możliwość realizacji zabudowy kubaturowej.

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższe oznacza, iż nie może istnieć sprzeczność pomiędzy poszczególnymi ustaleniami planu miejscowego, zaś sprzeczność taka uznawana jest za istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wywołującymi sankcje, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z kolei cytowane powyżej ustalenia § 13 ust. 1 lit. c i e uchwały, zawierają normy otwarte i niedookreślone. Ustalenia te odnoszą się również do obszaru pozostającego poza granicami przedmiotowego planu miejscowego. W ocenie organu nadzoru zamieszczanie w treści planu **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak

również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy 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.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Krasnosielcu, 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 wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (Sygn. akt 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 jakiemuś 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*”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do naruszenia właściwości organów (w związku z wykroczeniem poza granice wyznaczone w uchwale przystąpieniowej), co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń odnoszących się do granic obszaru objętego planem miejscowym, określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną oraz formułowania spójnych ustaleń w poszczególnych częściach uchwały wyrażających konkretne normy prawne.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX/107/16 Rady Gminy w Krasnosielcu z dnia 28 października 2016 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Krasnosielc dla terenu położonego w granicach administracyjnych gminy Krasnosielc, w części dotyczącej ustaleń:

- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m (...)”;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) szerokości w liniach rozgraniczenia 10,0m (...)”;
- § 13 ust. 1 lit. a tiret trzecie, czwarte, piąte i szóste uchwały;
- § 13 ust. 1 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 lit. e uchwały;
- § 25 ust. 2 lit. c uchwały,

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

Zdzisław Szipera