



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 8 listopada 2017 r.

LEX-I.4131.309.2017.JF

**Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 – 500 Piaseczno**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1167/XXXIX/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 października 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie 1340/XLIV/2010 z dnia 24 lutego 2010 r.”, w zakresie ustaleń § 1 pkt 1 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 października 2017 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1167/XXXIX/2017 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie 1340/XLIV/2010 z dnia 24 lutego 2010 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż w dniu 18 września 2013 r. w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Warszawie przeprowadzono postępowanie mediacyjne, sygn. akt IV SA/Wa 868/13, w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego z 14 marca 2013 r., znak: LEX-I.0552.2.2013.JF, na uchwałę Nr 1340/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z 24 lutego 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską. Organ nadzoru wnosił o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały, w części dotyczącej ustaleń:

1. załącznika graficznego, w zakresie „*KDW - tereny ulic wewnętrznych*”, które są drogami publicznymi zaliczonymi do kategorii dróg gminnych (*vide* uchwała Nr 827/XXXVII/2005 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 2 czerwca 2005 r.), a które to drogi nie zostały wyodrębnione liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, w ramach jednostek terenowych:
 - 2MN [*vide* rysunek planu arkusz 1a i 2a] w zakresie ulic Cyrkonii, Jantarowej, Konwalii, Koralewej, Malachitowej i przedłużenia ulicy Nefrytowej [5KD-D9g)pl] na odcinku łączącym ulicę Rubinową [1KD-L(g)pl] z ulicą Koralewą;
 - 3MN [*vide* rysunek planu arkusz 1a] w zakresie ulicy Jaspisowej oraz przedłużenie ulicy Malachitowej w kierunku wschodnim, na odcinku od ulicy Rubinowej [1KD-L(g)pl];
 - 4MN [*vide* rysunek planu arkusz 2b] w zakresie ulic Berylowej, Brylantowej i Opalowej;
 - 7MN [*vide* rysunek planu arkusz 2a] w zakresie ulic Alabastrowej, Marmurowej i Onyksowej (brak klasyfikacji drogi jako teren ulicy wewnętrznej);
 - 15MN [*vide* rysunek planu arkusz 2a i 3a] w zakresie przedłużenia ulicy Szafirowej [11KD-D(g)pl] w kierunku południowym, na odcinku od ulicy Bursztynowej [13KD-D(g)pl] oraz przedłużenia ulicy Topazowej [10KD-D(g)pl] w kierunku południowym, na odcinku od ulicy Bursztynowej [13KD-D(g)pl];

2. § 15 ust. 1 lit. c uchwały – w zakresie terenu oznaczonego symbolem **2U/MW** [vide rysunek planu arkusz 3a i 3b];
3. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 4KD-D(gminna) [ul. Chabrów] w kolumnie 4 pn. „szerokość w liniach rozgraniczających (m) oraz ustalenia dodatkowe” w odniesieniu do ustaleń, w brzmieniu „szerokość w liniach rozgraniczających 10,0 m;”;
4. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 4KD-Z [ul. Projektowana 1] w kolumnie 4 pn. „szerokość w liniach rozgraniczających (m) oraz ustalenia dodatkowe” w odniesieniu do ustaleń, w brzmieniu „szerokość w liniach rozgraniczających 30,0m;”;
5. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 17KD-D(gminna) [ul. Projektowana 6] w kolumnie 4 pn. „szerokość w liniach rozgraniczających (m) oraz ustalenia dodatkowe” w odniesieniu do ustaleń, w brzmieniu „szerokość w liniach rozgraniczających 10,0 m;”;
6. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 18KD-D(gminna) [ul. Projektowana 7] w kolumnie 4 pn. „szerokość w liniach rozgraniczających (m) oraz ustalenia dodatkowe” w odniesieniu do ustaleń, w brzmieniu „szerokość w liniach rozgraniczających 10,0 m;”;
7. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 4KD-L(gminna) [ul. Projektowana 2] w kolumnie 2 pn. „nazwa ulicy” w zakresie opisanego przebiegu, w brzmieniu „(od ul. Energetycznej do ul. Projektowanej 3)”;;
8. § 9 ust. 2 uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 5KD-L(gminna) [ul. Projektowana 3] w kolumnie 2 pn. „nazwa ulicy” w zakresie opisanego przebiegu, w brzmieniu „(od ul. Elektronicznej do ul. Julianowskiej)”.

W wyniku przeprowadzonego postępowania mediacyjnego dokonano następujących ustaleń:

- pełnomocnik Wojewody wycofał zarzut opisany w punkcie 4. skargi, natomiast w miejsce tego zarzutu podniósł zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), poprzez brak określenia parametru wysokości zabudowy dla jednostki terenowej **2U/MW**;
- przedstawiciel Gminy oświadczył, że „(...) Gmina widzi możliwość uwzględnienia skargi w trybie art. 54 § 3 ppsa poprzez uchylene uchwały w zakresie objętym skargą z uwzględnieniem zmian wskazanych przez pełnomocnika Wojewody na postępowaniu mediacyjnym.” (vide protokół z postępowania mediacyjnego).

Następnie, zgodnie z oświadczeniem pełnomocnika Gminy, w dniu 23 października 2013 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1145/XXXIX/2013 w sprawie „uchylenia w części uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską, w zakresie objętym skargą Wojewody Mazowieckiego znak LEX-I.0552.2.2013.JF z dnia 14.03.2013r. z uwzględnieniem zmian wskazanych przez pełnomocnika Wojewody Mazowieckiego na postępowaniu mediacyjnym przeprowadzonym w WSA w Warszawie w dniu 18.09.2013”, oraz uchwałę Nr 1312/XLIII/2014 z 12 lutego 2014 r. „w sprawie sprostowania błędu w uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1145/XXXIX/2013 z dnia 23.10.2013r w sprawie uchylene w części uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010r. w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską, w zakresie objętym skargą Wojewody Mazowieckiego znak LEX-I.0552.2.2013.JF z dnia 14.03.2013r. z uwzględnieniem zmian wskazanych przez pełnomocnika Wojewody Mazowieckiego na postępowaniu mediacyjnym przeprowadzonym w WSA w Warszawie w dniu 18.09.2013”.

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdza, iż w ramach § 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W Uchwale Nr 1340/XLIV/2010 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 24 lutego 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską, zmienionej uchwałą nr 1145/XXXIX/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 23 października 2013 r., w zakresie objętym skargą Wojewody Mazowieckiego znak LEX-I.0552.2.2013.JF z dnia 14.03.2013r. z uwzględnieniem zmian wskazanych przez pełnomocnika Wojewody Mazowieckiego na postępowaniu mediacyjnym przeprowadzonym w WSA w Warszawie w dniu 18.09.2013., uchwałą nr 1312/XLIII/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 12 lutego 2014r. w sprawie sprostowania błędu w uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1145/XXXIX/2013 z dnia 23.10.2013r. i uchwałą nr 1386/XLV/2014 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1340/XLIV/2010 z dnia 24.02.2010, dla obszaru urbanistycznego oznaczonego symbolem 3 UC (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2014 r., poz. 5841), wprowadza się następujące zmiany:

1) §15 ust 1 pkt 1 lit c otrzymuje brzmienie: „c) tereny usług nieuciążliwych i tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, jako równorzędne przeznaczenie podstawowe na terenie 1U/MW”, (...)

zawarto ustalenia dotyczące terenu oznaczonego symbolem 1U/MW, który nie był przedmiotem postępowania mediacyjnego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p., jedyną właściwą formą dookreślenia przeznaczenia ww. terenu byłaby **zmiana planu miejscowego** w tym zakresie, **dokonana w takim trybie, w jakim był on uchwalony.**

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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. 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. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest 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”.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1167/XXXIX/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 października 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczno dla obszaru ograniczonego ulicami: Geodetów, Julianowską, Okulickiego i Puławską zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie 1340/XLIV/2010 z dnia 24 lutego 2010 r.”, w zakresie ustaleń § 1 pkt 1 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