



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 4 czerwca 2014 r.

Poz. 5668

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.60.2014.MZ1 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 3 czerwca 2014 r.

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LV/607/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 29 kwietnia 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – teren pomiędzy ulicami Rybie i Zakalwaria”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 5 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 8 ust. 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 9 ust. 5 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 9 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 10 ust. 5 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 10 ust. 5 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 11 ust. 5 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 12 ust. 5 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 14 ust. 5 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 14 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny”;
- § 19 ust. 7 pkt 2 lit. c uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2014 r., Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr LV/607/2014 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – teren pomiędzy ulicami Rybie i Zakalwaria”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 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.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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 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.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie uszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miejska Góry Kalwarii, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa w:

- § 8 ust. 5 pkt 3, § 9 ust. 5 pkt 1, § 10 ust. 5 pkt 5, § 11 ust. 5 pkt 5, § 12 ust. 5 pkt 2 i § 14 ust. 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „**przed zainwestowaniem działki budowlanej nakazuje się przebudowę sieci drenarskiej, z zachowaniem jej drożności, w miejscach kolizji z projektowanymi budynkami, budowlami lub nawierzchniami utwardzanymi (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)**”;
- § 8 ust. 5 pkt 4, § 9 ust. 5 pkt 2, § 10 ust. 5 pkt 6, 11 ust. 5 pkt 6, § 12 ust. 5 pkt 3 i § 14 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „**ustala się utrzymanie urządzeń melioracyjnych – sieci drenarskiej poprzez jej naprawy w granicach własnej działki budowlanej lub zespołu działek oraz konserwację rowów melioracyjnych, w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny**”.

Powyższe zapisy zawarto w ustaleniach szczegółowych dla terenów: MN - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna (§ 8 i § 9 uchwały), MWn - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna niska (§ 10 uchwały), MW - zabudowa wielorodzinna (§ 11 uchwały), MWU - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna i zabudowa usługowa (§ 12 uchwały), U - tereny usług (§ 14 uchwały), jako *zasady zagospodarowania obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych*.

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

Góry Kalwarii, 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. Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miejska Góry Kalwarii 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. Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Miejska Góry Kalwarii, nałożyła w planie na inwestorów, obowiązki poprzedzające realizację nowych inwestycji. Tymczasem w przepisach ustawy o p.z.p. i przywołanego powyżej rozporządzenia, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności *dokonania inwentaryzacji urządzeń drenażowych*, naprawy i konserwacji rowów melioracyjnych *w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny*, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów.

Z kolei, stosownie do ustaleń § 19 ust. 7 pkt 2 lit. c uchwały: „2) *dopuszcza się realizację w pasie drogowym zieleni i urządzeń nie związanych z drogami i ich obsługą pod warunkiem, że: (...) c) zarządca lub właściciel drogi wyrazi zgodę na ich realizację*”. W przywołanych powyżej ustaleniach Rada Miejska Góry Kalwarii, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody zarządcy lub właściciela drogi. Przepisy te zamieszczono wśród szczegółowych ustaleń dotyczących całego obszaru objętego planem w zakresie komunikacji, w ramach ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, jak również modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu” oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na podstawie którego, wspomniane zasady powinny zawierać: *określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych*.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień, porozumień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11). Co więcej, kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., nie obejmuje m.in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej.

Zdaniem 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 zamieszczane 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 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. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. 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.

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 uzgodnień 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 cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LV/607/2014 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 29 kwietnia 2014 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – teren pomiędzy ulicami Rybie i Zakalwaria”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 5 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenażowych)”;
- § 8 ust. 5 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 9 ust. 5 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenażowych)”;
- § 9 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;

- § 10 ust. 5 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 10 ust. 5 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 11 ust. 5 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 11 ust. 5 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 12 ust. 5 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny (...)”;
- § 14 ust. 5 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) (po uprzednim sporządzeniu na działce budowlanej inwentaryzacji urządzeń drenarskich)”;
- § 14 ust. 5 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w terminach i z częstotliwością zapewniającą ich należyty stan techniczny”;
- § 19 ust. 7 pkt 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.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski