



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.240.2015.BŁ

Warszawa, 29 października 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/115/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna, w części dotyczącej ustaleń § 6 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub teren (...) lub na tym terenie (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 30 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr XVIII/115/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna. Uchwałę tę podjęto na podstawie ustawy o samorządzie gminnym (bez przywołania jednostki redakcyjnej) oraz na podstawie art. 20 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 do naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

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. 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 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*”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach § 6 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*§ 6 Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 8) powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć powierzchnię działki budowlanej **lub teren** z nawierzchnią ziemną urządzonej w sposób zapewniający naturalną vegetację, a także 50%, nie mniej jednak niż 10 m² powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz wodę powierzchniową na działce budowlanej **lub na tym terenie;***”, wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. został zmieniony z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 4 lit. a 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). Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy „**Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe**”.

W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr XXXI/340/2012 Rady Miejskiej Góry Kalwarii w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Łubna, została podjęta w dniu 30 października 2012 r., a zatem po dniu wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tym samym przepisy przejściowe, wynikające z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w zakresie uchwały Nr XVIII/115/2015, nie będą miały tu zastosowania. Zatem ustalenia przedmiotowej uchwały, winny być zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Z wyżej przytoczonej regulacji prawnej jasno wynika, iż ustalenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej powinno nastąpić w odniesieniu do **powierzchni**

działki budowlanej, a nie do **powierzchni terenu**. Tym samym uchwałodawca definiując pojęcie „*powierzchni biologicznie czynnej*”, które użyte zostało także w definicji zawartej w § 6 pkt 9 uchwały, zmodyfikował normę ustawową, zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Uzasadnionym jest zatem stwierdzenie nieważności § 6 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) lub teren (...) lub na tym terenie (...)*”.

Dodać również należy, iż 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 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika również obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także określenie sposobu ich realizacji. Brak ustaleń w powyższym zakresie stanowi o naruszeniu przywoływanego powyżej przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wskazać również należy, iż załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, nie spełnia wymagań, o których mowa w § 7 pkt 2 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Mianowicie rysunek planu miejscowego nie zawiera skali, wyrażonej w formie liniowej.

Organ nadzoru w drodze wyjątku odstępuje od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w powyższym zakresie, zwracając przy tym Radzie Miejskiej Góry Kalwarii uwagę na konieczność określania minimalnej liczby miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz umieszczania skali liniowej na rysunku planu, przy kolejno podejmowanych uchwałach w sprawie planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie istotnym wydaje się również fakt, że Wojewoda przy wykonywaniu czynności nadzorczych przestrzega zasad wynikających z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124 poz. 607, z 2006 r. Nr 154, poz. 1107). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ww. Karty wszelka kontrola administracyjna społeczności lokalnych może być dokonywana wyłącznie w sposób oraz w przypadkach przewidzianych w Konstytucji lub w ustawie. Należy pamiętać, że w świetle art. 8 ust. 3 Karty, kontrola administracyjna społeczności lokalnych powinna być sprawowana z zachowaniem proporcji między zakresem interwencji ze strony organu kontroli a znaczeniem interesów, które ma chronić.

Europejska Karta Samorządu Lokalnego od początku obowiązywania Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. jest traktowana tak, jak gdyby została ratyfikowana za uprzednią zgodą parlamentu. Stanowi więc element składowy wewnętrznych źródeł prawa polskiego i ma pierwszeństwo przed ustawą.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/115/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 30 września 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu rejonu publicznej drogi

dojazdowej – dz. nr ew. 98 we wsi Lubna, w części dotyczącej ustaleń § 6 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub teren (...) lub na tym terenie (...)”, 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