



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 sierpnia 2013 r.

Poz. 9381

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.107.2013.MZ1 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 23 sierpnia 2013 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1030/XXXVI/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 3 lipca 2013 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Julianów w gminie Piaseczno”, w części dotyczącej ustaleń :

- § 7 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „mieszkalnictwa i (...)”;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego (...)”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(na podstawie pozwolenia wodno– prawnego)”;
- § 11 pkt 4 i 5 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. a uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej”;
- § 11 pkt 9 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”;
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania „(...) o orientacyjnym przebiegu zaznaczonym na rysunku planu”;
- § 11 pkt 9 lit. j uchwały;
- § 11 pkt 10 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;
- § 11 pkt 10 lit. j uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na koszt inwestora budowy (...)”;
- § 12 pkt 10 uchwały;
- § 16 ust. 2 pkt 8 w związku z § 7 pkt 4 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu;
- części tekstowej oraz części graficznej planu, w zakresie, z którego wynika, że oznaczenia na rysunku planu: „wymiarowanie ulic oraz linii zabudowy”, „trasa projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia” oraz „pas technologiczny kablowej linii elektroenergetycznej”, nie są ustaleniami planu.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 3 lipca 2013 r., Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1030/XXXVI/2013 „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Julianów w gminie Piaseczno”.

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 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. Art. 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.

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. 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. 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*”. Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Piasecznie 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 Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: „(...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*”. Konkretyzację art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. zawiera § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, wspomniane zasady powinny zawierać: „*a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych*”.

Organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miejska w Piasecznie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej, o których m.in. mowa w:

- § 7 pkt 9 lit. a uchwały: „*zakazuje się lokalizacji nośników reklamowych, reklam i znaków informacyjno – plastycznych: a) **bez uzyskania stosownej zgody** na ich lokalizowanie wydanej przez zarządzającego drogą – w przypadku pasa ulicznego – lub wydanej przez właściciela bądź zarządzającego – w stosunku do pozostałych terenów*”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. c uchwały: „*wszelkie działania wykraczające poza eksploatację i konserwację wód lub urządzeń wodnych **wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego** zgodnie z przepisami odrębnymi w tym zakresie*”;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały: „*dopuszcza się realizację urządzeń odwadniających **(na podstawie pozwolenia wodno– prawnego, o ile dla danej inwestycji jest potrzebne)***”;
- § 11 pkt 4 uchwały: „*4) **dopuszcza się zmianę lokalizacji przebiegu sieci infrastruktury technicznej** w przypadku gdy nastąpi kolizja z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu przewidzianymi w planie do realizacji*”;
- § 11 pkt 5 uchwały: „*5) ustala się **obowiązek uzyskania służebności gruntowej w formie aktu notarialnego lub innego zabezpieczenia** przez operatorów sieci dla odcinków urządzeń sieciowych, ułożonych poza liniami rozgraniczającymi ulic na terenach należących do podmiotów prywatnych*”;
- § 11 pkt 9 lit. d uchwały: „*przylączenia obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowy urządzeń elektroenergetycznych, powstałe w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu)*”

- z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego”;*
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały: „*dopuszczenie realizacji projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia 220 kV relacji EC Siekierki – SE Piaseczno wraz z pasem technologicznym o szerokości 5,0 m od osi linii, o orientacyjnym przebiegu zaznaczonym na rysunku planu”;*
 - § 11 pkt 9 lit. j uchwały „*nakaz uzgadniania z odpowiednim zarządcą sieci każdorazowo zasad zagospodarowania terenów i warunków lokalizacji wszelkich obiektów w obszarze oddziaływania napowietrznej linii wysokiego napięcia oraz w pasie technologicznym projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia i jego sąsiedztwie”;*
 - § 11 pkt 10 lit. h uchwały: „*(...) nakaz umieszczania nowych szafek gazowych w liniach ogrodzeń i otwieranych od strony drogi; w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”;*
 - § 11 pkt 10 lit. j uchwały: „*nakaz przeniesienia w pas drogowy poza jezdnię na koszt inwestora budowy gazociągów, które w wyniku modernizacji dróg znalazłyby się pod jezdnią”.*

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 w Piasecznie, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności przewidzianych w ustaleniach planu od uzyskania zgody (dokonania uzgodnienia) oraz od warunków udzielonych przez poszczególnych „gestorów” (zarządców) sieci. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy i nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, uzyskiwania służebności gruntowej, bądź ustalanie stron, które ponosić będą koszty związane z budową systemów infrastruktury technicznej, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną na mocy przytoczonych powyżej przepisów. Ponadto zawarte sformułowania, stanowią normy otwarte i mają charakter warunkowy, co jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym”, oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Ponadto lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego i brak podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady przez dopuszczenie zmian lokalizacji inwestycji ustalonych w planie. W § 11 pkt 4 uchwały: „4) dopuszcza się zmianę lokalizacji przebiegu sieci infrastruktury technicznej (...)”, natomiast § 11 pkt 9 lit. h uchwały ustala „*dopuszczenie realizacji projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia 220 kV relacji EC Siekierki – SE Piaseczno wraz z pasem technologicznym o szerokości 5,0 m od osi linii, o orientacyjnym przebiegu zaznaczonym na rysunku planu”,*

pomimo, iż w § 11 pkt 9 uchwały, **ustala się** zasady zaopatrzenia w energię elektryczną obszaru planu, w tym m.in. rozmieszczenie infrastruktury technicznej w tym zakresie oraz zasady zagospodarowania w obrębie pasów technologicznych.

Ponadto z § 4 ust. 2 uchwały oraz legendy do rysunku planu miejscowego wynika, iż orientacyjny przebieg linii kablowej wysokiego napięcia wraz z pasem technologicznym, wskazany na części graficznej uchwały, jest elementem informacyjnym, nie będącym ustaleniem planu. Zatem z jednej strony plan **ustala** zasady zaopatrzenia w energię elektryczną oraz zasady zagospodarowania w pasie technologicznym o określonej szerokości, z drugiej zaś zalicza je do elementów informacyjnych, przedstawiając ich orientacyjny przebieg na załączniku nr 1 do uchwały. Odnoszenie ustaleń planu, do obiektów lub terenów nie będących ustaleniami planu, jest wewnątrznie niezgodne. Wprowadza w błąd i narusza podstawową zasadę planu jako aktu normatywnego, bowiem oznaczenie informacyjne ma charakter nieobowiązujący, podczas gdy ustalenie planu stanowi przepis prawa miejscowego. Ponadto sformułowanie „orientacyjny” nie ma charakteru normy prawnej i jest niedopuszczalne w planie.

Tym samym § 11 pkt 9 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „o *orientacyjnym przebiegu zaznaczonym na rysunku planu*”, narusza art. 4 ust. 1 oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie.

Rada Miejska w Piasecznie, **odniosła niektóre ustalenia w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną**, m.in. „*nakaz uzgadniania z odpowiednim zarządcą sieci każdorazowo zasad zagospodarowania terenów i warunków lokalizacji wszelkich obiektów*” (vide § 11 pkt 9 lit. j uchwały), nie tylko do projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia i jego sąsiedztwa, ale również **do obszaru oddziaływania napowietrznej linii wysokiego napięcia**. Jednocześnie w § 11 pkt 9 lit. k oraz lit. l uchwały, ustalono: „*k) zakaz sadzenia drzew pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi, (...), l) nakaz przycinania drzew i krzewów rosnących pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi*”. Na rysunku planu nie wskazano lokalizacji napowietrznych linii elektroenergetycznych, zwłaszcza linii wysokiego napięcia oraz obszaru jej oddziaływania, o której mowa w § 11 pkt 9 lit. j uchwały, co stanowi o niezgodności ustaleń tekstu uchwały z rysunkiem planu. W związku z powyższym, z uchwały nie wynika, na jakim obszarze obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, określone w § 11 pkt 9 lit. k oraz lit. l uchwały, odnoszące się do napowietrznej linii wysokiego napięcia.

Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej, sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „*(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych*”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Wskazane naruszenia przepisów prawa, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń § 11 pkt 9 lit. j uchwały.

Powyższy przepis rozporządzenia naruszają także wzajemnie niezgodne zapisy tekstu planu i rysunku planu w zakresie odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy. W § 4 ust. 1 uchwały zawarto ustalenia dotyczące oznaczeń graficznych na rysunku planu, stanowiących ustalenia planu bądź obowiązujących na podstawie przepisów odrębnych. Zgodnie z § 4 ust. 2 uchwały, oznaczenia graficzne nie wymienione w ust. 1 tego paragrafu, mają charakter informacyjny. Oznaczenie „nieprzekraczalnych linii zabudowy” stanowi na podstawie § 4 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały, ustalenie planu, podczas gdy oznaczenie „wymiarowanie ulic oraz linii zabudowy”, stanowi (vide § 4 ust. 2 uchwały oraz legenda do rysunku planu), oznaczenie informacyjne.

W ustaleniach szczegółowych dla terenów o różnym przeznaczeniu, plan określił odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu. Np.: dla terenów MW/U, w § 16 ust. 2 pkt 6 lit. a i b uchwały, odpowiednio: „nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu, w tym: a) 10,0 i 20,0 m od linii rozgraniczających od drogi głównej IKD-G (...), b) 8,0 m od linii rozgraniczającej dróg zbiorczych KD-Z; (...)”. Z kolei § 10 ust. 2 uchwały, ustala jako obowiązujące szerokości dróg w liniach rozgraniczających.

Powyższe niezgodności powodują, że ustalenia w planie w zakresie odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz szerokości dróg w liniach rozgraniczających są niejednoznaczne i naruszają tym samym, § 8 ust. 2 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”. Nie spełnia powyższego wymogu nakaz, w sytuacji, gdy zwymiarowanie tej odległości nie jest ustaleniem planu. Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń planu i rysunku planu w zakresie oznaczenia „wymiarowanie ulic oraz linii zabudowy”, jako oznaczenia informacyjnego.

Rada Miejska w Piasecznie w ustaleniach § 11 pkt 8 lit. a uchwały, nałożyła na inwestorów obowiązek, poprzedzenia realizacji nowych inwestycji „przeprowadzeniem bilansu chłonności gruntu i ilości wód opadowych do zagospodarowania oraz dostosowania udziału powierzchni biologicznie czynnej do możliwości zagospodarowania wód opadowych, zgodnie z bilansem” oraz dopuściła wprowadzenie „nadmiaru wód opadowych z działek do kanalizacji deszczowej po jej realizacji w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej” (vide § 11 pkt 8 lit. d uchwały).

Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku sporządzenia ww. badań, nie wynika również wprost z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy tym należy, iż powyższy obowiązek nie wynika także z przepisów rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadowiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Miejska w Piasecznie, poprzez ustalenia § 11 pkt 8 lit. a i lit. d uchwały, naruszyła art. 15 ustawy o p.z.p.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Piasecznie, jako jedną z zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, ustaliła w § 7 pkt 4 uchwały: „dopuszczenie zachowania, bieżącej konserwacji, przebudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy”. Do powyższego przepisu odwołuje się § 16 ust. 2 pkt 8 uchwały, na podstawie którego „dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy, w tym zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu zgodnie

z ustaleniami zawartymi w § 7 pkt 4”, co oznacza, że dopuszczono nie tylko zachowanie istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu, ale również jej rozbudowę i nadbudowę. Powyższe „dopuszczenia” zawarte w ustaleniach, o których mowa w § 16 ust. 2 pkt 8 uchwały, odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami 1 ÷ 6 MW/U. Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 6) budowie – należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*”. Biorąc pod uwagę powyższe wskazać należy, iż skoro rozbudowa, jak i nadbudowa obiektu budowlanego, w świetle przepisów Prawa budowlanego, jest budową, to dopuszczenie do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy, o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu, na którym ten obiekt się znajduje, jest równoznaczne z dopuszczeniem budowy obiektów budowlanych o funkcji niezgodnej z ustalonym przeznaczeniem terenu.

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Powyższe wynika również z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów*”. Ponadto, na podstawie art. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne*”.

Zarówno z ustaleń ogólnych dla całego obszaru planu, jak i ustaleń szczegółowych dla terenów MW/U nie wynika, sposób użytkowania „dotychczasowej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem”. Brak ustalenia „funkcji niezgodnej z przeznaczeniem”, jaką pełni dopuszczona do zachowania istniejąca zabudowa, z możliwością rozbudowy i nadbudowy, oznacza, że w planie nie ustalono faktycznie dopuszczalnego przeznaczenia terenów, co tym samym narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe dopuszczenia trudno również zakwalifikować, jako spełniające wymagania, o których mowa w: art. 1 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 1, w zw. z art. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Z powyższych względów, organ nadzoru uznał za konieczne stwierdzenie nieważności ustaleń planu zawartych w § 16 ust. 2 pkt 8, w związku z § 7 pkt 4 uchwały, **w zakresie, w jakim plan ten dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem terenu.**

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że określenie „funkcja niezgodna z przeznaczeniem” stanowi normę otwartą i ma charakter warunkowy. Stosowanie zarówno norm otwartych, jak i zapisów o charakterze warunkowym, jest niedopuszczalne w planie i narusza tym samym art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowiący, że „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w planie miejscowym” oraz art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych.

Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, iż „zakaz dokonywania podziałów, które spowodowałyby konieczność urządzania nowych zjazdów z drogi głównej IKD-G”, ustalony w § 12 pkt 10 uchwały, nie ma podstaw prawnych. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Przepis ten nie upoważnia do ustanawiania zakazu podziału terenu.

Ustanawiając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości (zakazu podziałów), Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jakiej wielkości działka może być wydzielona będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., *„ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”*. Zgodnie z definicją *inwestycji celu publicznego*, zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez pojęcie to należy rozumieć *„działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.)”*.

„Tereny mieszkalnictwa” przeznaczone, zgodnie z § 7 pkt 7 lit. c uchwały, na cele publiczne, nie stanowią realizacji celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Tym samym Rada Miejska w Piasecznie naruszyła art. 4 ust. 1 (w części dotyczącej rozmieszczenia inwestycji celu publicznego) oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. (w części dotyczącej zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi).

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1030/XXXVI/2013 z dnia 3 lipca 2013 r., w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: *„mieszkalnictwa i (...)”*;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) wymagają uzyskania pozwolenia wodno prawnego (...)”*;
- § 8 ust. 1 pkt 5 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: *„(na podstawie pozwolenia wodno-prawnego)”*;
- § 11 pkt 4 i 5 uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. a uchwały;
- § 11 pkt 8 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) w ilości nie większej, niż ze zlewni naturalnej”*;
- § 11 pkt 9 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego (...)”*;
- § 11 pkt 9 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania *„(...) o orientacyjnym przebiegu zaznaczonym na rysunku planu”*;
- § 11 pkt 9 lit. j uchwały;
- § 11 pkt 10 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową”*;
- § 11 pkt 10 lit. j uchwały, w zakresie sformułowania: *„(...) na koszt inwestora budowy (...)”*;
- § 12 pkt 10 uchwały;

- § 16 ust. 2 pkt 8 w związku z § 7 pkt 4 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy o funkcji niezgodnej z przeznaczeniem;
- części tekstowej oraz części graficznej planu, w zakresie, z którego wynika, że oznaczenia na rysunku planu: „wymiarowanie ulic oraz linii zabudowy”, „trasa projektowanej linii kablowej wysokiego napięcia” oraz „pas technologiczny kablowej linii elektroenergetycznej”, nie są ustaleniami planu.

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:

Jacek Kozłowski