



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 maja 2019 r.

Poz. 6818

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.96.2019.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 24 maja 2019 r.

dotyczy uchwały Nr XII/95/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 24 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Baniocha – osiedle Wilczynek.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 maja 2019 r.

WNP-I.4131.96.2019.MO

Rada Miejska Góry Kalwarii
ul. 3-go Maja 10
05 – 530 Góra Kalwaria

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XII/95/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Baniocha – osiedle Wilczynek, w zakresie ustaleń § 8 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) jednorodzinnej (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 kwietnia 2019 r. Rada Miejska Góry Kalwarii podjęła uchwałę Nr XII/95/2019 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Baniocha – osiedle Wilczynek.

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 2018 r. poz. 1945 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.

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.

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 26 sierpnia 2003 r. 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.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

doszczegóławia, 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.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*). Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś 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.

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.

Zgodnie z 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały wynika, że naruszone zostały, w istotny sposób, zasady sporządzania planu miejscowego, dotyczące określenia zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z brakiem ustalenia liczby miejsc do parkowania samochodów osobowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, na terenach oznaczonych symbolami 1M i 2M.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p.: „2. *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; (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”

Zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.: „9) *ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) 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 granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub wielorodzinną, oznaczone na rysunku planu symbolem literowym M (*vide* § 4 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały). Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 14 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1M, 2M ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie zabudowy szeregowej i bliźniaczej, b) zabudowa wielorodzinną; 2) przeznaczenie dopuszczalne – zabudowa usługowa realizowana w budynkach wolno stojących, stanowiąca maksymalnie 40% powierzchni zabudowy w granicach działki budowlanej;*”.

W Rozdziale 2 uchwały, pn. *Ustalenia dla całego obszaru objętego planem*, zawarto m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów, w tym m.in. ustalenia dotyczące liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji, o których mowa w § 8 pkt 3 uchwały.

Z § 8 pkt 3 lit. a tiret pierwsze i drugie oraz lit. d uchwały wynika, że określono:

„a) liczbę miejsc do parkowania samochodów osobowych:

- *dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – minimum 2 miejsca do parkowania na każdy lokal mieszkalny, wliczając miejsca garażowe oraz minimum 1 miejsce do parkowania na każde rozpoczęte 50 m² powierzchni użytkowej lokalu usługowego,*
- *dla usług – minimum 3 miejsca postojowe na każde rozpoczęte 100 m² powierzchni użytkowej,*
- *dla obiektów produkcyjnych, składów i magazynów – minimum 3 miejsca postojowe na 10 zatrudnionych,*

(...) *d) minimalna liczba miejsc do parkowania dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych oraz prawa ruchu drogowego.*”.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika również, że w planie nie określono minimalnej liczby miejsc do parkowania samochodów osobowych dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, która, wraz z zabudową mieszkaniową jednorodziną, stanowi przeznaczenie podstawowe terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1M i 2M.

Braki we wskazanym zakresie oznaczają, że w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lokalizowanej na terenach 1M i 2M, uchwała nie spełnia dyspozycji wynikającej z § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, dotyczącej ustalenia w przedmiotowym planie miejscowym, minimalnej liczby miejsc do parkowania.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała, w tym zakresie, nie spełnia również obowiązku wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza naruszenie w istotny sposób zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń § 8 pkt 3 lit. a tiret pierwsze uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) *jednorodzinnej* (...)”.

Stwierdzenie nieważności uchwały, w tym zakresie, doprowadzi do spójności części tekstowej uchwały przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej części aktu prawnego oraz umożliwi stosowanie ustalonej liczby miejsc do parkowania dla każdego rodzaju zabudowy mieszkaniowej na terenach 1M i 2M., tj. zarówno dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, jak też dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

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, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. c rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie wskaźników dotyczących określenia ilości miejsc do parkowania dla ustalonego przeznaczenia terenu. 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 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 XII/95/2019 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 24 kwietnia 2019 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Baniocha – osiedle Wilczynek, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, 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 Szipiera