



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 13 sierpnia 2015 r.

Poz. 7076

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.180.2015.MO WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 11 sierpnia 2015 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 215/X/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 1 lipca 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od zachodu wschodnią linią rozgraniczającą ulicy Puławskiej, od północy, północnymi granicami działek o nr ew.2/166, 2/178 z obr. 4 od wschodu, wschodnią granicą działki o nr ew. 2/178 z obr.4, dalej wschodnimi granicami działek o nr ew. od 2/106 do 2/123 z obr.4, od południa północną linią rozgraniczającą ul. Energetycznej.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 1 lipca 2015 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 215/X/2015 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od zachodu wschodnią linią rozgraniczającą ulicy Puławskiej, od północy, północnymi granicami działek o nr ew.2/166, 2/178 z obr. 4 od wschodu, wschodnią granicą działki o nr ew. 2/178 z obr.4, dalej wschodnimi granicami działek o nr ew. od 2/106 do 2/123 z obr.4, od południa północną linią rozgraniczającą ul. Energetycznej.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 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.

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.

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 z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. 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.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 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 dnia 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.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w uchwale wprowadzono modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- **§ 5 ust. 1 pkt 16** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 16) obiektach infrastruktury technicznej – należy przez to rozumieć urządzenia i instalacje z zakresu inżynierii miejskiej, dalekosiężnego transportu energii oraz komunikacji służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz celom publicznym;*”;
- **§ 9 ust. 11 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „*11. w zakresie telekomunikacji: (...) 4) wszelkie prace związane z przebudową istniejącej kanalizacji teletechnicznej należy uzgadniać z Wydziałem Utrzymania Infrastruktury Teleinformatycznej Biura Łączności i Informatyki Komendy Głównej Policji;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że poprzez sformułowanie ustaleń zawartych w **§ 5 ust. 1 pkt 16** uchwały, doszło do modyfikacji przepisu zawartego w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.), do którego odwołuje się również art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”. Brak jest podstaw prawnych do dokonywania modyfikacji legalnych definicji. Przedmiotowa kwestia była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawach:

- Sygn. akt IV SA/Wa 334/15 z dnia 17 marca 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 533/15 z dnia 18 marca 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 551/15 z dnia 1 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z dnia 14 kwietnia 2015 r.;
- Sygn. akt IV SA/Wa 510/15 z dnia 27 kwietnia 2015 r.

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktu wyższego rzędu, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe ustalenia wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p., która to ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „*Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.*”. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale*

i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.*”.

Zważyć należy, iż z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć.

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. Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że 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).

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”.

Również ustalenia zawarte w **§ 9 ust. 11 pkt 4** uchwały, sformułowane bez wyraźnego umocowania prawnego. Podejmując przedmiotową uchwałę Rada Miejska w Piasecznie nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ww. ustaleń, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej. Wskazanymi ustaleniami uchwały nałożono na inwestorów, obowiązek uzgadniania wszelkich prac związanych z przebudową istniejącej kanalizacji teletechnicznej z użytkownikiem tej sieci.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy 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. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zasady te 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 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.

W ocenie 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 zamieszczone 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 gminy 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.

Zdaniem organu nadzoru, nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi, wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., Sygn. akt II OSK 124/11;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z dnia 27 sierpnia 2013 r., Sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 18 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 30 grudnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w wyroku z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gd 494/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z dnia 12 maja 2015 r., Sygn. akt IV SA/Wa 5125/15.

Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu projektowanej zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p. „*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;*”. Zgodnie z **§ 4 pkt 6** rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „*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 udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”. Ponadto z przepisu **§ 7 pkt 8** ww. rozporządzenia, wynika również, że „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu*”. Stosownie do dyspozycji **§ 8 ust. 2 zd. 1** ww. rozporządzenia „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Zasady lokalizacji nowej zabudowy na obszarze objętym planem wynikają z ustaleń zawartych w:

- **§ 5 ust. 1 pkt 15** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 15) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na działce linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica budynku w kondygnacjach nadziemnych i podziemnych (obiektu kubaturowego) od linii rozgraniczających: drogi i ciągu pieszego, granicy działki lub innego obiektu, zgodnie z rysunkiem planu, z pominięciem loggi, balkonów, wykuszy wysuniętych poza obrys budynku oraz elementów wejść budynków (schodów, podestów, pochylni dla niepełnosprawnych i zadaszeń) pod warunkiem, że zostaną spełnione przepisy odrębne, obowiązujące w danym zakresie;*”;
- **§ 7 ust. 1 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez określenie: (...) 5) kształtowania linii zabudowy, poprzez wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy,*”;
- **§ 8 ust. 1 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego poprzez: (...) 6) na terenach położonych w zasięgu stref pasa technologicznego linii elektroenergetycznych ustala się zakaz zabudowy zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami odrębnymi.*”;

- § 13 ust. 3 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MW** (...) 3. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 6) nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie przepisami odrębnymi.”;*
- § 14 ust. 3 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MW/U** (...) 3. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 7) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu i przepisami odrębnymi.”;*
- § 15 ust. 3 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1UP** (...) 3. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 7) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie przepisami odrębnymi.”;*
- § 16 ust. 3 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia szczegółowe dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1MW/KDg** (...) 3. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 7) nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie przepisami odrębnymi, z rysunkiem planu.”;*

Z dokonanej przez organ nadzoru rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- **1MW** – w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy, tj. zarówno od terenu przeznaczonego pod drogę, oznaczonego symbolem 1KD-L, jak też od terenu przeznaczonego pod ciąg pieszy, oznaczonego symbolem 1KP oraz od istniejącej linii elektroenergetycznej 110 kV; brak możliwości lokalizowania nowej zabudowy na części tego terenu wynika wyłącznie z zakazu zabudowy w zasięgu strefy pasa technologicznego tej linii, o którym mowa w § 8 ust. 1 pkt 6 uchwały, przy czym wskazać należy, iż ustalenia dotyczące zakazu zabudowy, nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu w odniesieniu do tej jednostki terenowej;
- **1MW/U** – nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu przeznaczonego pod drogę, oznaczonego symbolem 1KD-L oraz od terenu przeznaczonego pod ciąg pieszy, oznaczonego symbolem 1KP;
- **1MW/KDg** – nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu przeznaczonego pod drogę, oznaczonego symbolem 1KD-L.

Zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, zasadą zachowania ładu przestrzennego, w zakresie kształtowania zabudowy, jest wyznaczenie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, a więc całkowity brak ich określenia (na terenie 1MW) lub częściowy brak (na terenach: 1MW/U, 1UP i 1MW/KDg) na rysunku planu, nie spełnia warunku zachowania ładu przestrzennego, w obszarze objętym przedmiotowym planem miejscowym. Tym samym nie zostały spełnione zarówno ustalenia § 7 ust. 1 pkt 5 uchwały, jak też wymogi przytoczonego na wstępie uzasadnienia art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Brak wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 15 uchwały, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać na rysunku planu, możliwość sytuowania nowej zabudowy, tj. wyznaczać obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. Tymczasem z rysunku planu nie wynika, na której części terenów przeznaczonych pod zabudowę, może być ona realizowana, co umożliwiłoby dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach,

w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu.

Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji innych organów. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia sytuowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że nie ma przepisów odrębnych określających wyznaczenie linii zabudowy w planie miejscowym, do których odwołują się ustalenia: **§ 8 ust. 1 pkt 6, § 13 ust. 3 pkt 6, § 14 ust. 3 pkt 7, § 15 ust. 3 pkt 7 i § 16 ust. 3 pkt 7** uchwały. Wyznaczenie linii zabudowy należy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., do obowiązujących elementów ustaleń planu miejscowego. Obowiązek określenia w planie miejscowym linii zabudowy wynika również z wymogów § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Brak wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go z obrotu prawnego. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie braku wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy oraz braku powiązania rysunku z tekstem planu w tym zakresie, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., Sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., Sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Gl 853/11.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też przepisów odrębnych, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w całości.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wobec wskazanych naruszeń przepisów prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności całej uchwały, bowiem przytoczone powyżej naruszenia dotyczą (za wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami: 1KD-L, 1 KD-D i 1KP) wszystkich jednostek terenowych składających się na obszar objęty planem miejscowym.

Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 215/X/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 1 lipca 2015 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna dla obszaru ograniczonego od zachodu wschodnią linią rozgraniczającą ulicy Puławskiej , od północy , północnymi granicami działek o nr ew.2/166, 2/178 z obr. 4 od wschodu, wschodnią granicą działki o nr ew. 2/178 z obr.4, dalej wschodnimi granicami działek o nr ew. od 2/106 do 2/123 z obr.4, od południa północną linią rozgraniczającą ul. Energetycznej, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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