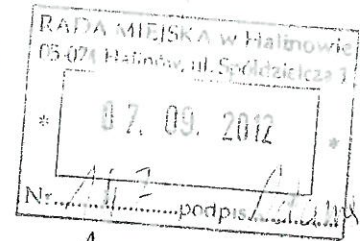




WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.137.2012.MB

RGPP.6721.G.38.2012



Warszawa, dnia 3 września 2012 r.

**Rada Miejska w Halinowie  
ul. Spółdzielcza 1  
05-074 Halinów**

Na podstawie art. 91 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457 z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106 poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887 oraz z 2012 r., poz. 567)

**wskazuję, że**

uchwała Nr XXIV.205.2012 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 26 czerwca 2012 r. w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Wielgolas Brzeziński, gmina Halinów

**została podjęta z naruszeniem prawa.**

**Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 czerwca 2012 r., Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr XXIV.205.2012 w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w miejscowości Wielgolas Brzeziński, gmina Halinów.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

W ocenie organu nadzoru uchwała narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 12, i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 3 pkt 22 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych*”, a także § 8 ust. 1 i 2 oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia 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 mpzp*”.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., „*Plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium*”. W związku z tym stwierdzenie takie powinno poprzedzać ustalenia planu miejscowego, bądź powinna zostać podjęta osobna uchwała w tej sprawie, poprzedzająca uchwałę w sprawie uchwalenia planu. W przedmiotowej uchwale stwierdzenie, iż plan nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów znajduje się w części ustaleń ogólnych planu, określającej jego przedmiot, co stanowi naruszenie w.w. przepisu ustawy o p.z.p.

Plan miejscowy nie powinien definiować pojęć, które zostały już zdefiniowane w ustawie o p.z.p., regulującej zasady sporządzania planów miejscowych. Tym bardziej nie powinien zawierać definicji, które są z tą ustawą sprzeczne. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, (...), zgodnie z (...) przepisami odrębnymi (...)*”. Sporządzanie zaś projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z „*przepisami odrębnymi*”, oznacza uwzględnienie zasady, zgodnie z którą „*akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być sprzeczne z nimi*” (wyrok NSA z dnia 16 marca 2001r., IV SA 385/99, LEX nr 53377). Tymczasem definicja zawarta w § 4 pkt 16 uchwały, dotycząca wskaźnika intensywności zabudowy określa go za pomocą odmiennych parametrów, niż ustawa o p.z.p. w art. 15 ust. 2 pkt 6, posługując się niezdefiniowanym pojęciem powierzchni ogólnej budynków (zarówno w samej uchwale, jak i w innych aktach normatywnych brak takiego pojęcia), zamiast pojęciem powierzchni całkowitej, zastosowanym w ustawie.

Ponadto w tekście planu brak jest wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy, co narusza wymóg art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.*

Powyżej opisane uchybienia polegające na przyjęciu w planie odmiennej, niż ustawowa, definicji pojęcia *intensywność zabudowy* oraz braku określenia w planie wskaźnika minimalnej intensywności zabudowy naruszają przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż nie została ustalona w planie stawka procentowa, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. W planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in.: *„12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której owa w art. 36 ust. 4”*, gdzie art. 36 ust. 4 stanowi, że: *„Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości”*.

Organ nadzoru wskazuje również, iż zakres przedmiotowy, zawarty w § 3 ust. 2 pkt pkt 1-8 uchwały, którego *„w planie nie określa się”* wskazany jest przez ustawę o p.z.p., jako obligatoryjny (art. 15 ust. 2). Dotyczy to określanych obowiązkowo:

- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych (art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych (art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.);
- szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.);
- szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.);

- sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów (art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- stawek procentowych, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 (art. 15 ust. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.).

Nie można zgodzić się bowiem ze stanowiskiem Burmistrza Halinowa, zawartym w piśmie z dnia 30 lipca 2012r. (znak: RGPP.6721.6.36.2012), zgodnie z którym zakres powyższy nie został uwzględniony w planie, z uwagi na to, że „(...) *nie występują one w przypadku tego planu.*” O ile część z wyżej wymienionych obligatoryjnych ustaleń planu może nie mieć zastosowania w omawianym planie, ze względu na niewielki obszar objęty planem, o tyle brak podstawy do uznania, że żadnego z nich obowiązek ten nie może dotyczyć.

I tak, brak w obszarze objętym planem obiektów i terenów włączonych do dziedzictwa kulturowego, zabytków lub dóbr kultury współczesnej skutkuje faktycznym brakiem uzasadnienia dla określania w planie zasad ochrony takich obiektów lub terenów. Podobnie rzecz należy rozpatrzyć w przypadku obszarów przestrzeni publicznych. Brak takiego obszaru w granicach planu powoduje automatycznie brak ustalenia w planie wymagań wynikających z potrzeb kształtowania takich terenów. Jednakże w podobny sposób nie może być uzasadniany brak w planie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, zwłaszcza, że powinny one obejmować m.in. określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym (§ 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp. Szczególnie w sytuacji, w której niewielki obszar objęty planem nie stanowi samodzielnego układu infrastruktury technicznej oraz komunikacyjnego, istotne jest wskazanie w planie jego powiązania z układem zewnętrznym (znajdującym się poza obszarem objętym planem). Ponadto organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenia w tym zakresie znalazły się częściowo w planie (§7 pkt 10 i § 13 pkt 2, 3 i 4 uchwały).

Brak legendy do wyrysu ze studium powoduje, że jest on nieczytelny, gdyż nie objaśnia przeznaczenia oraz pozostałych oznaczeń dla terenu objętego planem miejscowym. Stanowi to naruszenie § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, który stanowi, że: „*Projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w czytelnej technice graficznej (...)*”.

Brak jest także w uchwale określenia układu sieci infrastruktury technicznej i jej parametrów, co narusza § 4 pkt 9 lit. a ww. rozporządzenia, który stanowi, że „*§ 4. Ustala się*

następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 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”. Ponadto rysunek planu, zgodnie z wymogiem § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia powinien wskazywać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a więc również tereny infrastruktury technicznej. Tekst planu w § 13 pkt 2, 3 i 4 uchwały wskazuje na możliwość rozbudowy, przebudowy i wymiany sieci i urządzeń wodociągowych, nie określając ich zasad. Również lokalizacji sieci nie wskazano na rysunku planu.

Ponadto drogi publiczne, wskazane w § 8 pkt 1 lit. a i b uchwały, nie zostały oznaczone na rysunku planu, przez co nie jest możliwa ich identyfikacja, zgodnie z tekstem planu, co narusza § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu pmpz, 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. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń”.

Paragraf 10 pkt 3 uchwały zawiera zapis: „przebieg linii ogrodzeń w odległości nie mniejszej niż 0,50 m od gazociągu”. Brak jednak wskazania oznaczenia wspomnianego w tym punkcie gazociągu na rysunku planu, co powoduje, że zapis planu jest nieczytelny i podobnie jak powyższe uchybienie, narusza § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia. Również § 12 pkt 1 uchwały ustala „obsługę telekomunikacyjną z sieci istniejącej i projektowanej”, brak jednak wskazania przebiegu sieci projektowanej na rysunku planu;

Niedopuszczalny zapis zawarty jest w § 7 pkt 10 uchwały, wprowadzający „zakaz podziałów nieruchomości na nowe działki budowlane (...)”. Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Ustawa o p.z.p., upoważnia radę gminy do określenia, w ramach zasad podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, jedynie minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych. Należy bowiem odróżnić instytucję „podziału nieruchomości” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III

ustawy o gospodarce nieruchomościami), od instytucji „*scalenia i podziału nieruchomości*” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2, Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami). Warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać czy też ograniczać dokonywania podziałów nieruchomości na obszarze objętym planem.

W tekście planu (§ 17 pkt 2 uchwały) ustala się zakaz wznoszenia obiektów budowlanych i realizacji ogrodzeń w odległości mniejszej niż 3,00 m od granicy rowu, jednak row ten nie został uwzględniony na rysunku planu, przez co zapis planu jest niejednoznaczny i nieczytelny.

Paragraf 13 pkt 2 uchwały ustala „*zachowanie istniejących sieci urządzeń wodociągowych z prawem do ich rozbudowy, przebudowy i wymiany*”, brak jest jednak zarówno w samej uchwale, jak i w przepisach prawa definicji pojęcia wymiany, co powoduje iż powyższy zapis stanowi normę otwartą. Podobne uchybienie dotyczy sformułowań takich jak „*zharmonizowanie poszczególnych elementów*” (§ 7 pkt 3 lit h uchwały) czy też „*formę i charakter zabudowy wynikającej funkcji*” (§ 7 pkt 3 lit. a uchwały), które zawierają element dowolności, oznaczający, iż realizacja ustaleń planu jest zależna od przyszłej, swobodnej ich interpretacji, na potrzeby decyzji podejmowanych w oparciu o zapisy planu.

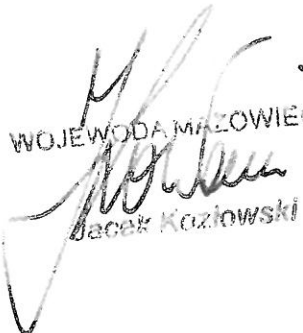
Również definicje zawarte w § 4 pkt 9 i 10 uchwały są nieprecyzyjne, tj. nie wskazują jakie ustala się proporcje pomiędzy przeznaczeniem podstawowym a uzupełniającym dla poszczególnych jednostek terenowych, do których takie rodzaje przeznaczenia przyporządkowano, co czyni powyższe ustalenie normą otwartą. Może to powodować, że na etapie realizacji ustaleń planu, nie będzie możliwe zachowanie zasady podstawowego, czyli przeważającego oraz uzupełniającego przeznaczenia. Plan miejscowy powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy. Niejednoznaczne zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak,

aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Rada Gminy wprowadza stan niepewności obywateli co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności.

Definicja zawarta w § 4 pkt 14 uchwały odwołuje się do przepisów odrębnych, które takiej definicji nie zawierają. Natomiast bliskoznaczne pojęcie zostało zdefiniowane w § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Definicja zawarta w planie powinna to uwzględniać i precyzyjnie odwoływać się do pojęcia zastosowanego w ww. rozporządzeniu.

Dodatkowo organ nadzoru zwraca uwagę iż, jeżeli w trakcie procedury planistycznej, zainicjowanej uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzania zmiany planu, organ sporządzający projekt, lub sama rada gminy uzna, że celowe jest uchwalenie planu, a nie zmiana dotychczas obowiązującego planu, wówczas winna zostać zmieniona uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu, wskazująca na przystąpienie do sporządzenia planu.

Z powyższych względów, biorąc pod uwagę całokształt opisanych okoliczności, organ nadzoru uważa uchwałę Nr XXIV.205.2012 Rady Miejskiej w Halinowie za naruszającą prawo w stopniu nie wymagającym stwierdzenia jej nieważności

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Jacek Kozłowski

