



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.29.2014.BŁ

Warszawa, 15 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIX/387/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” miasta Grójca w kwartale 33.Kwn-Pv, obejmującą część terenu działki ewidencyjnej nr 1417 położonej przy ul. ks. Piotra Skargi w Grójcu.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Grójcu, na sesji w dniu 17 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLIX/387/14 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” miasta Grójca w kwartale 33.Kwn-Pv, obejmującą część terenu działki ewidencyjnej nr 1417 położonej przy ul. ks. Piotra Skargi w Grójcu.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, w zw. z art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Ze wskazanego powyżej art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy jest organem ustawowo odpowiedzialnym za uchwalenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych. Jednakże w przeciwieństwie do studium, uchwalanie planów miejscowych na terenie gminy jest fakultatywne, gdyż ustawodawca nie traktuje ww. czynności, jako obowiązkowego zadania gminy. Obligatoryjność sporządzenia planu miejscowego, może wynikać jedynie z przepisów odrębnych (art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p.). Zatem, jeżeli rada gminy uzna, że jakiś obszar w jej granicach administracyjnych, dla którego nie sporządzono planu miejscowego, wymaga regulacji w zakresie gospodarowania przestrzenią, to podejmuje uchwałę intencyjną w zakresie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli natomiast uzna, iż jakiś obszar dla którego istnieje plan miejscowy, wymaga korekty w zakresie obowiązujących dla niego ustaleń (np. w zakresie zagospodarowania terenu i warunków jego zabudowy), to podejmuje uchwałę w sprawie zmiany uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przedmiotowej sprawie, organ uchwałodawczy zainicjował procedurę planistyczną na podstawie uchwały Nr XXV/166/12 z dnia 26 marca 2012 r. w sprawie przystąpienia do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” miasta Grójca uchwalonego

uchwałą Nr LI/434/98 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 19 czerwca 1998 roku. Integralną częścią ww. uchwały intencyjnej jest załącznik nr 1, w którym przedstawiono obszar objęty zmianą, stanowiący część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1417 położonej przy ul. ks. Piotra Skargi.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy, wynika, że obszar objęty zmianą stanowi, zgodnie z uchwałą Nr LI/434/98, *teren zabudowany ekstensywnie do odzyskania pod parking ogólnodostępny, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb szpitala* (ustalenia dla jednostki terenowej 33.Kwn-Pv). Podejmując uchwałę intencyjną o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego, organ uchwałodawczy nie określił, w sposób zawężający zakresu dokonywanych zmian (np. skonkretyzowanej jednostki redakcyjnej planu z roku 1998), a zatem rada gminy przystąpiła do zmiany ustaleń w odniesieniu do całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 33.Kwn-Pv, stanowiącej część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1417. Co więcej w § 2 uchwały Nr XXV/166/12 określono, że „Zakres planu określają obowiązkowo ustalenia zawarte w art. 15 ust. 2 oraz w zależności od potrzeb ustalenia zawarte w art. 15 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”.

Uchwała Nr LI/434/98 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 19 czerwca 1998 roku, została podjęta na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o z.p.*”. Warto zatem zaznaczyć, iż ustawa o z.p. określała katalog zagadnień, które jednak w planie miejscowym ustalało się w zależności od potrzeb (*quod vide* art. 10 ustawy o z.p.), przy jednoczesnej dowolności skali rysunku planu miejscowego. Co więcej z przepisu art. 11 ustawy o z.p., wynikała możliwość sporządzenia planu miejscowego dla obszaru gminy lub jej części albo zespołu gmin lub jego części. Z kolei przy obecnie zaś obowiązującej ustawie o p.z.p., gdy plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę dla wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę, ustawodawca dokonał daleko idących zmian, które znalazły wyraz w art. 15 ust. 2. Niemniej jednak zgodnie z art. 87 ust. 1 ustawy o p.z.p., miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone na gruncie ustawy o z.p., zachowały swoją moc obowiązującą, co oznacza, iż w myśl art. 27 ustawy o p.z.p., również plany miejscowe uchwalone w oparciu o ustawę o z.p., mogą podlegać zmianie. Należy jednak przyjąć, że organ sporządzający projekt zmiany planu miejscowego jest obowiązany stosować standardy wynikające z ustawy o p.z.p. „*Zmiana planu bez konieczności wprowadzenia obecnych standardów planistycznych będzie dopuszczalna tylko wtedy, gdy ze względu na zakres wprowadzonych zmian nie naruszą one standardów wynikających z obecnej ustawy. Skoro w wyniku zmiany wprowadzone będą standardy odmienne od tych, które zastosowano w utrzymanym na podstawie art. 87 ust. 1 planie miejscowym, aby uniknąć wewnętrznej niespójności planu, nowe standardy należy zastosować dla całego obszaru objętego zmienionym planem. Jeżeli z jakiegoś powodu jest to utrudnione, należy dokonać zmiany przeznaczenia i zasad zagospodarowania danego obszaru poprzez uchwalenie nowego planu (z nowymi standardami), w konsekwencji pozostawiając na pozostałym obszarze plan miejscowy utrzymany na podstawie art. 87 ust. 1*” (Komentarz Becka. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne pod red. Prof. Z. Niewiadomskiego wydanie 6, Warszawa 2011*).

W przedmiotowej sprawie, rada gminy przystąpiła do zmiany planu miejscowego dla jednostki terenowej oznaczonej symbolem 33.Kwn-Pv, mając pełną świadomość, co wynika *expressis verbis* z § 2 uchwały intencyjnej, że zmiana ta zawierać będzie merytoryczne wymogi (zwane zasadami) wynikające z ustawy o p.z.p. Przede wszystkim zaś plan miejscowy powinien zwiierać zagadnienia obligatoryjnie i fakultatywnie, o których mowa w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. Wprawdzie obowiązek zawarcia w planie miejscowym standardów wynikających z art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych, wynikających z istniejącego i planowanego przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania terenów w miejscowym planie, to jednak skoro uchwałodawca, przeznacza teren ten pod zabudowę

(33.Kwn-Pv), to rada gminy, jest zobowiązana zawrzeć dla niej ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zatem w przeciwieństwie do wymogów wynikających z ustawy o z.p., zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dokonywana zmiana ustaleń planu miejscowego, w odniesieniu do wskazanej powyżej jednostki terenowej, winna zwierać „(...) *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*”. Tymczasem nowe brzmienie rozdziału 3 § 16 ust. 33 uchwały Nr LI/434/98, nadane w wyniku podjęcia uchwały Nr XLIX/387/14, nie spełnia wymogów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jedynie ustalenie rozdziału 3 § 16 ust. 33 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*zaleca się budowę obiektu wielopoziomowego o gabarycie nie przekraczającym wysokości budynków przeciwległej pierzei ul. ks. Piotra Skargi*”, odnosi się do zasad kształtowania zabudowy. Wyżej cyt. ustalenie, nie naruszało wprawdzie przepisów ustawy o z.p., jednak w takim kształcie, nie spełnia wymogów ustawy o p.z.p., przede wszystkim zaś, w zakresie cytowanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Realizując obecnie swoje uprawnienia i obowiązki, wynikające z ww. przepisu, rada gminy zobligowana jest do określenia wysokości zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną z określeniem od jakiego punktu do jakiego punktu wysokość ta powinna być liczona. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami.

Organ nadzoru wskazuje, że oprócz braku określenia wysokości zabudowy, brak również pozostałych ustaleń wynikających z cytowanego powyżej przepisu tj. ustaleń w zakresie:

- maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- minimalnego udział procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- linii zabudowy;
- gabarytów obiektów.

Reasumując, Rada Miejska w Grójcu dokonując zmiany uchwały LI/434/98 z dnia 19 czerwca 1998 r., poprzez podjęcie uchwały zmieniającej Nr XLIX/387/14 z dnia 17 marca 2014 r., naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Nie ustaliła bowiem zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla jednostki 33.Kwn-Pv mimo, iż przystąpiła do sporządzania zmiany ww. jednostki terenowej, przy czym ustalenia zawarte w rozdziale 3, § 16 ust. 33 uchwały Nr LI/434/98 po zmianie, przewidują realizację obiektu kubaturowego, tj. parkingu wielopoziomowego. Zgodnie bowiem z § 2 uchwały XLIX/387/14, rozdział 3, § 16 ust. 33 pkt 1, otrzymał brzmienie: „*1/ Rodzaj działań: Na terenie, o którym mowa w ust. 33 ustala się urządzenie stanowisk postojowych wraz z niezbędną infrastrukturą*”, zaś rozdział 3, § 16 ust. 33 pkt 2, otrzymał brzmienie: „*d/ do czasu realizacji na terenie 33 KWn-Pv parkingu wielopoziomowego plan dopuszcza zachowanie istniejącej zabudowy z prawem do działań remontowych wraz z zachowaniem funkcji usługowych w obiekcie położonym na tym terenie*”.

Zdaniem organu nadzoru, brak ustaleń wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dla jednostki terenowej 33.Kwn-Pv, stanowi o naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. 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. A zatem 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, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIX/387/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Centrum” miasta Grójca w kwartale 33.Kwn-Pv, obejmującą część terenu działki ewidencyjnej nr 1417 położonej przy ul. ks. Piotra Skargi w Grójcu, 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

