



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.31.2014.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/377/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego .

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Grójcu, na sesji w dniu 17 marca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLIX/377/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.), 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. Artykuł 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.

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.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że ustalenia planu odnoszące się do terenów: 1MU, 2MU, 3MU, 4MU i 5MU (tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej) oraz 1UM i 2UM (tereny usługowo-mieszkaniowe), naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem „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”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 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 planu”, który stanowi, iż: „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 udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”. Podejmując przedmiotową uchwałę, dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU, 1UM i 2UM, nie określono m.in. w sposób jednoznaczny maksymalnej wysokości zabudowy. Zgodnie bowiem z ustaleniem ogólnym uchwały, zawartym w jej § 11 ust. 2 lit. a uchwały, „(...) Wysokość budynków do 2 kondygnacji z dachem wysokim, dopuszcza się użytkowe poddasza, wysokość budynków od powierzchni terenu przy wejściu do budynku, do kalenicy nie może przekroczyć 10,0m”. W ustaleniach szczegółowych dla terenów od 1MU do 5MU ustalono jednak, że „zabudowa nie może przekraczać wysokości 9,5m nad poziom terenu przy wejściu do budynku, do linii kalenicy dachu, przy czym linia oparcia głównych połaci dachu na ścianach zewnętrznych nie może być usytuowana wyżej niż 6,0m od poziomu terenu” (quod vide § 25 ust. 1 lit. c uchwały) oraz „wysokość budynku mieszkalnego do 2 kondygnacji” (quod vide § 25 ust. 1 lit. d uchwały). Z kolei dla terenów oznaczonych symbolami 1UM i 2UM ustalono, że „wysokość budynku nie może przekroczyć 9,5 m licząc od poziomu terenu, przy wejściu do budynku, do linii kalenicy dachu, przy czym linia oparcia głównych połaci dachu na ścianach zewnętrznych nie może być usytuowana wyżej niż 6,0m od poziomu terenu” (quod vide § 26 ust. 1 lit. d uchwały), zaś „maksymalna wysokość budynku do 2 kondygnacji nadziemnych, z możliwością realizacji użytkowego poddasza na cele mieszkalne” (quod vide § 26 ust. 1 lit. b uchwały). Tym samym organ nadzoru stwierdza, że dla jednostek terenowych MU i UM istnienie wewnętrzna sprzeczność w zakresie ustaleń dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy. Nie jest bowiem wiadome czy wysokość ta wynosi maksymalnie 9,5 czy 10,0 m. Dodatkowo z ustaleń szczegółowych dla jednostek MU, nie wynika jednoznacznie czy dopuszczono poddasza użytkowe, o których mowa w ustaleniach ogólnych.

Organ nadzoru wskazuje, że dla jednostek terenowych MU, określono intensywność zabudowy [na poziomie 0,45 (quod vide § 25 ust. 1 lit. k uchwały), przy czym nie określono czy jest to minimalna czy maksymalna intensywność zabudowy. **Zatem nie określono wymaganej [na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 1MU, 2MU, 3MU, 4MU, 5MU.**

**Dla jednostek terenowych: 1UM i 2UM, nie zawarto z kolei ustaleń w zakresie minimalnej intensywności zabudowy, ustalono jedynie jej nieprzekraczalną wartość na poziomie 0,5 (quod vide § 26 ust. 1 lit. h uchwały).**

**Również ustalenia dla jednostek terenowych MU, nie spełniają wymagań ustawowych, w zakresie określenia minimalnej liczby miejsc postojowych.** Ustalenie w brzmieniu: „w ramach zagospodarowania działki należy zabezpieczyć miejsca postojowe dla samochodów” (quod vide § 25 ust. 1 lit. i uchwały), jest zbyt ogólnikowe i nie stanowi konkretnej normy, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. minimalnej liczby miejsc postojowych.

W myśl cyt. wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., wynika, iż plan miejscowy powinien określać m.in. linie zabudowy. Konkretyzację ww. przepisu, odnaleźć możemy na gruncie przepisu § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w brzmieniu: „Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) 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 udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”. Tymczasem w części tekstowej planu miejscowego brak ustaleń w przedmiotowym zakresie. Ponadto organ nadzoru stwierdził, iż usytuowanie linii zabudowy względem ulic nie zostało zwymiarowane, zaś sam rysunek planu został przeskalowany (kwestia ta została opisana w dalszej części uzasadnienia rozstrzygnięcia nadzorczego). Oznacza to brak możliwości określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy względem linii rozgraniczającej dróg, a tym samym uniemożliwia zastosowanie przedmiotowego planu w praktyce.

Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia ustawowych przepisów. Z dokonanej analizy treści oraz formy, tj. sposobu zapisu, konstrukcji uchwały wynika, że w odniesieniu do jednostek terenowych MU i UM nie ustalono podstawowych parametrów kształtowania zabudowy oraz wymaganych art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy |o p.z.p. wskaźników zagospodarowania terenu, co nie może pozostać bez interwencji organu nadzoru.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r. **Sygn. akt II SA/Wr 475/13.**

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 planu, zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Podejmując przedmiotową uchwałę naruszono wszystkie wskazane powyżej zasady. Przede wszystkim rysunek planu, stosownie do ustaleń § 2 ust. 1 uchwały, winien zostać sporządzony

w skali 1:1000. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.: „Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000”. Tymczasem rysunek planu miejscowego stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały został sporządzony zamiast w skali 1:1000 w skali zbliżonej do **1:1040**. Tym samym mapa, na której sporządzono rysunek planu miejscowego nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie stanowi więc urzędowej kopii mapy zasadniczej pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Zgodnie bowiem z art. 4 ust. 1e pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), standardowymi opracowaniami kartograficznymi są m.in. mapy ewidencyjne i zasadnicze w skalach od 1:500, 1:1000, 1:2000 i 1:5000. Zaznaczyć przy tym należy, iż stosownie do zapisów art. 18 pkt 3 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukowanie w celu rozpowszechniania i rozprowadzania map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, wymaga w zakresie zasobu powiatowego zezwolenia starosty. W przypadku wykonywania, wbrew ww. przepisom, tj. bez wymaganego zezwolenia starosty, bądź wbrew jego warunkom, prac reprodukcyjnych lub rozpowszechniania mapy, przepisy ustawy Prawa geodezyjnego i kartograficznego przewidują sankcje, które określone zostały w art. 48 ust. 1 pkt 4 i ust. 2.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi naruszenie cyt. wyżej § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu. I tak:

- dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem KJ, brak jest ustaleń w części tekstowej uchwały; W odniesieniu do ww. jednostki terenowej, plan miejscowy w części tekstowej nie zawiera przeznaczenia terenu, ani zasad kształtowania zabudowy, co stanowi dodatkowo o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6, art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie planu;
- w § 8 i § 17 ust. 4 uchwały, zawarto ustalenia dla jednostki terenowej 1KJ, której brak jest na rysunku planu miejscowego;
- w § 4 ust. 1 tیرهt piąte uchwały, ustalono, że „rysunek planu obowiązuje w zakresie: (...) ustalonych graficznie obiektów o charakterze zabytkowym wymagających ochrony konserwatorskiej”, co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu; zgodnie z załącznikiem graficznym do uchwały nie ma takich obiektów w granicach planu miejscowego;
- zgodnie z legendą do rysunku planu jednym z oznaczeń są „obowiązujące linie rozgraniczające tereny o różnym sposobie użytkowania”, co jest sprzeczne z ustaleniami § 4 ust. 1 tیرهt drugie uchwały, bowiem rysunek planu obowiązuje w zakresie: „ustalonych graficznie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu, funkcjach lub zasadach zagospodarowania”, jak również narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.;
- zgodnie z legendą do rysunku planu jednym z oznaczeń są „orientacyjne granice podziału wewnętrznego”, co jest sprzeczne z § 25 ust. 1 lit. b uchwały, który stanowi „wielkość działek zgodnie z zasadami podziału określonymi w rysunku planu”.

Wskazać przy tym należy, iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce. Podkreślić przy tym należy, że miejscowy plan

zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

**Co więcej dla terenów o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania: KJ [teren ciągów pieszo-jezdnych (*quod vide* § 4 ust. 2 pkt 4 lit. a uchwały)] oraz 1KDW [teren dróg (ulic dojazdowych) wewnętrznych (*quod vide* § 4 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały)], nie określono na rysunku planu linii rozgraniczających, co wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., ale również stoi w sprzeczności z ustaleniami części tekstowej przedmiotowej uchwały. Z § 9 ust. 1 uchwały wynika bowiem, iż „Wyznacza się ustalone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi teren oznaczony symbolem 1KDW z podstawowym przeznaczeniem pod ulicę dojazdową wewnętrzną”.**

Organ nadzoru wskazuje również, że granice obszaru dla którego sporządzono przedmiotowy plan miejscowy ostatecznie zostały określone w uchwale intencyjnej Nr XL/310/13 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 47/1 położonej w Falęcinie. Zatem granice przedmiotowego planu winny pokrywać się z granicami przedstawionymi na załączniku graficznym do ww. uchwały. Również ustalenia uchwały Nr XLIX/377/14, mogą dotyczyć jedynie obszaru określonego w ww. uchwale intencyjnej. Tymczasem granice planu określone na załączniku graficznym do uchwały Nr XLIX/377/14, nie pokrywają się z tymi przedstawionymi na załączniku graficznym do uchwały Nr XL/310/13. **Tak przedstawione granice obszaru objętego planem, są nie tylko niezgodne z uchwałą w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr 47/1 położonej w Falęcinie, ale również powodują wątpliwości, czy jednostka terenowa KD (części drogi publicznej, klasy zbiorczej), znajduje się w granicach planu miejscowego.** Zwłaszcza, że z bardzo niedokładnego, wręcz sprzecznego z załącznikiem graficznym do uchwały Nr XL/310/13, opisu granic w części tekstowej uchwały tj., zawarte w § 1, w brzmieniu: „*Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego fragmentu miejscowości Falęcin gmina Grójec obejmujący obszar o w granicach określonych | w Uchwale Rady Miejskiej w Grójcu nr XL/310/13 z dnia 22 kwietnia 2013 roku ograniczony jest: - od północy granicę stanowi rzeka Kraska; - wschodnią i zachodnią granicę grunty wsi Falęcin; - południową granicę stanowi droga powiatowa (...)*”, jak i ustaleń § 4 ust. 2 uchwały, można wywnioskować, iż ww. droga znajduje się w granicach planu. Plan miejscowy stanowi, akt prawa miejscowego i nie może powodować wątpliwości co do terenów nim objętych.

Organ nadzoru wskazuje także na inne naruszenia. Otóż legenda do rysunku planu miejscowego, nie zawiera wyraźnego podziału, na grupę elementów, które stanowią ustalenia planu, a które oznaczenia elementów informacyjnych. Rysunek planu miejscowego może zawierać „w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego” (*quod vide* § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu). Z przytoczonego powyżej przepisu wynika, iż na projekcie rysunku planu miejscowego mogą znaleźć się, oprócz graficznego zobrazowania ustaleń o charakterze normy prawnej, jedynie elementy informacyjne. **Zatem „orientacyjnych granic podziału wewnętrznego” nie można zaliczyć do elementów informacyjnych.** Ponadto stosowanie w planie miejscowym norm otwartych niedookreślonych, jest niedopuszczalne, gdyż uchwalony plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (jak już wyżej to podkreślano), czego konsekwencją jest to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Powinien więc zawierać ustalenia, które są normami bezwzględnie

obowiązującymi. Oznaczenie na rysunku planu miejscowego orientacyjnych granic podziałów wewnętrznych, pozostaje ponadto w sprzeczności z ustaleniem zawartym w § 25 ust. 1 lit. b uchwały, bowiem prowadzi do rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną. to zaś w konsekwencji skutkuje brakiem możliwości zastosowania planu w praktyce, w ww. zakresie.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 10 września 2012 r. Nr XXX/229/12, „w sprawie uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Grójec”.

Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, które są aktami prawa miejscowego w przeciwieństwie do studium (*vide* art. 9 ust. 4 i ust. 5, art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.). Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy powinien być sporządzony zgodnie z ustaleniami studium. Naruszenie tej zasady skutkuje stwierdzeniem nieważności planu w całości lub w części, a przestrzeganie tej zgodności jest jedną z podstawowych zasad sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza części graficznej studium, w zakresie kierunków rozwoju przestrzennego (wraz z legendą), oraz jego części tekstowej, prowadzi do wniosku, iż ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych: 1MU i 3MU, pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium w zakresie przeznaczenia terenu. Północna część terenów oznaczona w planie miejscowym symbolami: 1MU i 3MU (od strony rzeki Kraski), zgodnie z częścią graficzną studium, przeznaczona została pod teren łąk pastwisk i dolin rzecznych oraz tereny uprawne z wyodrębnieniem gruntów klas II-IV, z wyłączeniem sadów. Dodatkowo tereny te stanowią obszary istniejących korytarzy ekologicznych regionalnych i lokalnych. Z kolei z analizy części tekstowej studium, w szczególności zaś z jego ustaleń zawartych w „*Kierunkach Zagospodarowania Przestrzennego – Polityka Przestrzenna*”, Rozdział V, ppkt 9,3.2 pn. „*Tereny otwarte*”, jednoznacznie wynika, że dla kompleksów gruntów rolnych ustala się „*przeciwdziałanie rozdrabnianiu nieuzasadnionym podziałom i wyłączeniu z rolniczego użytkowania terenów rolnych*”, zaś dla obszarów łąkowych, ciągów dolin rzek i cieków „*pełnej ochronie podlega przyrodnicza struktura zieleni wysokiej i niskiej, cieków wodnych i rzek, w tym wszystkich terenów stanowiących lub mogących stanowić system węzłów i ciągów ekologicznych, ostoje dla zwierząt i roślin, ich ochrony i odtwarzania zasobów, - z zabudowy wyłącza się tereny w dolinie rzeki Kraski (...), - tereny nieleśne w zadrzewionych ciągach dolin rzek i cieków wodnych powinny być wyłączone z gospodarki polowej – ornej i wykorzystywane jako użytki zielone do celów gospodarki hodowlanej (łąki i pastwiska) (...)*”.

**Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej studium wynika zatem, że na części terenów 1MU i 3MU, nie jest możliwa zabudowa mieszkaniowo – usługowa, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Skarżący wskazuje ponadto, że przedmiotem zmiany studium z dnia 10 września 2012 r., była m.in. część działki 47/1 położonej w Falęcinie (część działki, a nie cała działka), gdzie dopuszczono zabudowę mieszkaniową, gospodarczą i usługową. Oznacza to, że uchwała w sprawie planu miejscowego wymagała uprzedniej zmiany studium, mimo to nie zmieniono ustaleń studium dla całej działki, a jedynie dla jej części. Zatem rozszerzając zabudowę mieszkaniową, gospodarczą i usługową na całą działkę oznaczoną numerem ewidencyjnym 47/1 położonej w Falęcinie, poza granice ww. przeznaczenia określonego w studium, Rada Miejska naruszyła ustalenia studium.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. 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.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w:

- § 5 tiret siódme uchwały, zdefiniowano pojęcie „intensywności zabudowy”, przez które należy rozumieć „(...) stosunek powierzchni zabudowy wszystkich obiektów do powierzchni działki”;
- § 5 tiret ósme uchwały, zdefiniowano pojęcie „powierzchnia terenu biologicznie czynna”, przez które należy rozumieć „(...) grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wody powierzchniowe na działce budowlanej, oraz inne tereny zgodnie z przepisami odrębnymi”;
- § 5 tiret dziesiąte uchwały, zdefiniowano pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, przez które należy rozumieć „(...) odległość pomiędzy najwyższym położonym elementem dachu, a poziomem terenu”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując pojęcie *intensywności zabudowy*, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w 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 (...)”.

Co więcej Rada Miejska w Grójcu w § 5 tiret ósme uchwały, nie tylko powtórzyła normę obowiązującą w innym akcie prawnym, ale również ją zmodyfikowała. Pojęcie *teren biologicznie czynny*, zostało już zdefiniowane w § 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. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), w brzmieniu: „należy przez to rozumieć teren z nawierzchnią ziemną urządzoną w sposób zapewniający naturalną wegetację, a także 50 % powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią, nie mniej jednak niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie”.

Modyfikacja definicji nastąpiła również w ustaleniach § 5 tiret dziesiąte uchwały, w ramach pojęcia *maksymalnej wysokości zabudowy*, poprzez zawarcie ustaleń, w zakresie sposobu pomiaru wysokości budynku. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie planu, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez przyzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został w wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Zważyć przy tym należy, że 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 sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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 bowiem 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.

**Organ nadzoru wskazuje również na brak podstaw prawnych do formułowania ustalenia w brzmieniu: „dopuszcza się możliwość łącznia działek przy zachowaniu zasad obsługi komunikacyjnej całości obszaru opracowania”, zawartego w § 11 ust. 2 lit. c uchwały.** Ustalenie dotyczące procedury podziału nieruchomości, zawarte zostało wśród ustaleń dotyczących wymogów ochrony i kształtowania ładu przestrzennego. Organ nadzoru wskazuje, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniają rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości. Należy przy tym dodać, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, których tryb określa Dział III, Rozdział 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Tryb ten odnosi się do jednolitej procedury, w ramach której następuje najpierw scalenie nieruchomości, a następnie ich podział zgodny z zasadami ustalonymi w planie. Tymczasem przywołane wyżej paragrafy uchwały odnoszą się do odrębnej procedury. Połączenie i podział nieruchomości dokonywany jest w trybie art. 98b, uregulowanym w Dziale III, Rozdziale 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku i na warunkach w nim wskazanych.

Dodatkowo uzależnienie realizacji postanowień planu od zdarzeń przyszłych i niepewnych bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Tymczasem uchwałodawca uzależnił możliwość zabudowy terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniowo – usługową, stosownie do ustaleń § 25 ust. 1 uchwały, tj. od następującego warunku: „Na terenach 2MU i 4MU zabudowa może być realizowana po przebudowie urządzeń melioracyjnych”.

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 Rady Miejskiej w Grójcu Nr XLIX/377/14 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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



