



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.79.2014.BŁ

Warszawa, 24 czerwca 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LII/400/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 26 maja 2014 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Grójcu na sesji w dniu 26 maja 2014 r. podjęła uchwałę Nr LII/400/14 Rady Miejskiej w Grójcu w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca.

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

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.

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.

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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (...) 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”.*

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu

do powierzchni działki budowlanej należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor.

Tymczasem Rada Miejska w Grójcu w § 7 ust. 2 pkt 3 tiret pierwsze uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenu 14.Bwa-UMm plan ustala następujące parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 3) minimalna powierzchnia biologicznie czynna: - dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej – nie ustala się”*. Powyższe oznacza, że organ uchwałodawczy, nie określił dla przeznaczenia podstawowego, a więc dla przeznaczenia, którego udział w zagospodarowaniu lub zabudowie jest przeważający (*quod vide* § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały), tj. dla zabudowy usługowej, biurowej i mieszkaniowej wielorodzinnej, wymaganego wskaźnika określającego *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*. Tym samym wprost naruszył przywołany powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 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*”, z którego wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkość 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.

Z przywołanego powyżej § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu wynika zatem, że oprócz określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej należy w planie miejscowym określić również geometrię dachów. Ustalenie zawarte w § 7 ust. 2 pkt 8 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej uzupełniającej zabudowę szeregową lub pierzeję ulicy ustala się stosowanie dachów o geometrii dachów budynków sąsiednich*”, narusza § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, bowiem nie określa geometrii dachu dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej uzupełniającej zabudowę szeregową lub pierzeję ulicy.

Z powyższych ustaleń, w tym w szczególności z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „*maksymalnej wysokości zabudowy*”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać geometrię dachów oraz maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie, a nie określać jedynie maksymalną wysokość budynków (*quod vide* § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono

do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz obowiązek określenia wszystkich parametrów i wskaźników, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie planu, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Powyższe odnosi się również do kwestii sposobu zagospodarowania.

Gmina może zatem 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 powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru, dokonawszy analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, stwierdzając, iż w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym wykluczają się one wzajemnie.

Rada Miejska w Grójcu, w ramach jednej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 14.Bwa-UMm i określonej na rysunku planu miejscowego, jako „*teren usług i zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej o charakterze śródmiejskim z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*”, stosownie do ustaleń § 6 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, określiła następujące funkcje: zabudowa usługowa, biurowa, mieszkaniowa wielorodzinna i mieszkaniowa jednorodzinna. Już przez sam fakt, dopuszczenia na jednym terenie funkcji mieszkaniowej jedno i wielorodzinnej uznać należy za wątpliwy prawnie. Jednakże dla tak określonego przeznaczenia mieszanego, zróżnicowane zostały parametry kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.

Stosownie bowiem do ustaleń § 7 ust. 2 pkt 2, 4, 5, 6 i 7 uchwały, w planie ustalono:

- maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy wynoszący: dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej 80%, zaś dla mieszkaniowej jednorodzinnej 60%;
- maksymalną intensywność zabudowy dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej na poziomie 3,0, zaś dla mieszkaniowej jednorodzinnej 2,0;
- minimalną intensywność zabudowy dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej na poziomie: 0,5, zaś dla mieszkaniowej jednorodzinnej 0,2;
- maksymalną wysokość budynków dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej: 19 m, zaś dla jednorodzinnej 12 m;
- maksymalną liczbę kondygnacji, dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej wynoszącą 5, zaś dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 3.

Ponadto zgodnie z ustaleniami § 7 ust. 2 pkt 3 tiret pierwsze uchwały, w planie dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej, nie określono minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, zaś dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej określono go na poziomie 15%.

Powyższe oznacza, że w ramach jednej jednostki terenowej zostały zróżnicowane zasady zagospodarowania działek budowlanych dla potrzeb realizacji różnych funkcji, oddzielne dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej oraz dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Organ nadzoru prezentuje pogląd, że skoro uchwałodawca wprowadza różne zasady zagospodarowania w zależności od realizowanej funkcji, to zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., powinien wydzielić poszczególne grupy funkcji, różniących się sposobem zagospodarowania, liniami rozgraniczającymi. Zwrócić należy szczególną uwagę na istotną różnicę w ustalonej maksymalnej wysokości budynków mieszkaniowych wielorodzinnych i usługowych, w porównaniu z budynkami mieszkaniowymi jednorodzinnymi (7m) realizowanymi w ramach tej samej jednostki terenowej.

Zaznaczyć przy tym należy, iż z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, że w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 14. Bwa-UMm, można zrealizować zarówno wolnostojący budynek:

- mieszkaniowy jednorodzinny;
- mieszkaniowy wielorodzinny;
- usługowy;
- mieszkaniowy wielorodzinny i wolnostojący usługowy;
- mieszkaniowy jednorodzinny i wolnostojący usługowy;
- mieszkaniowy jednorodzinny i wolnostojący mieszkaniowy wielorodzinny;
- mieszkaniowy jednorodzinny, wolnostojący mieszkaniowy wielorodzinny i wolnostojący usługowy.

W tej sytuacji organ nadzoru wskazuje, że skoro parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania działek budowlanych zostały ustalone tylko i wyłącznie dla zabudowy usługowej i wielorodzinnej oraz tylko dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, to brak jest tym samym jednoznacznie określonych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu dla potrzeb realizacji zabudowy mieszanej, dopuszczonej ustaleniami planu np. w przypadku realizacji w ramach jednej działki budowlanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i usługowej wolnostojącej, bowiem wskaźniki te ustalono na różnym poziomie. Brak jest tym samym możliwości zastosowania tak ustalonych wskaźników w praktyce.

Organ nadzoru wskazuje również, iż pomiędzy częścią tekstową i graficzną, doszło do sprzecznych ustaleń w zakresie określonych „wskaźników dla terenów i parametrów zabudowy”. Mianowicie z tabeli znajdującej się w legendzie do rysunku planu wynika, że wartości w niej podane, dotyczące wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, obowiązują dla całej jednostki terenowej 14.Bwa-UMn, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 7 ust. 2 uchwały, z której wynikają różne wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej, w zależności od przewidzianych planem funkcji. 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 o p.z.p. Ponadto sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu.

Ustalenia dotyczące mieszanych funkcji, różnych warunków oraz zasad zagospodarowania terenu, w ramach jednej jednostki terenowej, wskazuje na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p.

Stosownie do dyspozycji art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...)*”. Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia

planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę określenia obszaru objętego projektem planu. W związku z powyższym granice obszaru objętego planem miejscowym winny być zgodne z granicami wskazanymi w załączniku do uchwały Rady Miejskiej w Grójcu Nr XXXV/264/12 z dnia 17 grudnia 2012 r. Tymczasem przedmiotowy plan miejscowy został uchwalony w mniejszych granicach niż wynika to z załącznika do uchwały intencyjnej, a nawet z załączonego do rysunku planu miejscowego wyrysu ze studium. Z przekazanej organowi nadzoru dokumentacji prac planistycznej nie wynika również by Rada Miejska w Grójcu, podejmowała jakąkolwiek uchwałę zmieniającą granice obszaru objętego planem miejscowym. Zatem przedmiotowa uchwała nie tylko narusza art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., ale przy jej podejmowaniu doszło również do naruszenia właściwości organów.

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż 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. Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach uchwały wprowadzono modyfikację normy obowiązującej w innym akcie prawnym. Mianowicie w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie „intensywności zabudowy”, podczas gdy ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował pojęcie „intensywności zabudowy”. Zgodnie z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to „(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. W tej sytuacji uznać należy, że definicja zawarta w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „(...) największą nieprzekraczalną wartość stosunku powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i lokalizowanych na działce budowlanej, mierzonych w obrysie zewnętrznym, do powierzchni całkowitej działki budowlanej”, jest modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

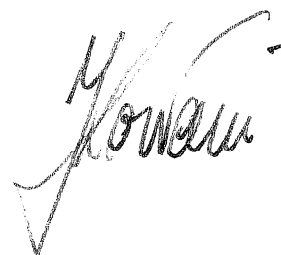
W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 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.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacek Kozłowski', with a stylized flourish at the end.