



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.46.2015.AK

Warszawa, 20 marca 2015 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, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 57/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Głusków.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 18 lutego 2015 r. Rada Miejska w Piasecznie, podjęła uchwałę Nr 57/V/2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Głosków.

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 2015 r., poz. 199), 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 zawartości aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna) i 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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem 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 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

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.

Redakcja art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza, o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Wojewoda Mazowiecki stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże, skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to zdaniem organu nadzoru, powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza 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 w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”.

Zgodnie z zasadami sporządzania planu miejscowego, dotyczącymi zakresu obowiązujących ustaleń planu miejscowego, określonego w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., plan powinien zawierać ustalenia dotyczące określenia m.in. zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

Organ nadzoru wskazuje, iż uchwała inicjująca proces sporządzenia przedmiotowego planu miejscowego została podjęta przez Radę Miejską w Piasecznie w dniu 23 października 2013 r. (uchwała Nr 1147/XXXIX/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Głosków), co wynika z dołączonej dokumentacji

planistycznej oraz znajduje potwierdzenie w zapisie redakcyjnym samej skarżonej uchwały. Podjęcie, w tym terminie, ww. uchwały zobowiązywało Radę Miejską w Piasecznie do sporządzenia i uchwalenia tego planu zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p., obowiązującymi po ich nowelizacji, dokonanej ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. Powyższy obowiązek wynika także z reguły intertemporalnej zawartej w art. 4 ust. 2 ww. ustawy nowelizującej ustawę o p.z.p. w brzmieniu: „*Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”.

Nowelizacja przepisów ustawy o p.z.p., wprowadziła zmianę przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, zgodnie z którymi, plan miejscowy powinien określać obowiązkowo: „*(...) 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 (...)*”.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dacie rozpoczęcia procedury sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że uchwała **powinna zawierać minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Tymczasem w uchwalonym planie miejscowym powyższe wskaźniki zostały określone niezgodnie z dyspozycją zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., tj. nie zostały określone w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Powyższe naruszenia dotyczą ustaleń uchwały w zakresie:

- **wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej**, określonego w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 4. minimalnej powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć najmniejszą nieprzekraczalną wartość procentową stosunku niezabudowanych i nieutwardzonych powierzchni działki, pokrytych roślinnością na gruncie rodzimym, do całkowitej powierzchni działki;*”;
- **minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy**, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych, oznaczonych symbolami: 1MN/U i 2 MN/U, określonego w § 28 ust. 3 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*(...) 10) plan ustala minimalny wskaźnik intensywności zabudowy na działce – 0,1;*”;
- **maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy**, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych, oznaczonych symbolami: 1MN/U i 2 MN/U, określonego w § 28 ust. 3 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*(...) 11) plan ustala maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy na działce – 0,7;*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika więc, że określają one minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, nie w odniesieniu do działki budowlanej, lecz w odniesieniu do **powierzchni działki**. Tym samym ustalenia: § 5 ust. 1 pkt 4, § 28 ust. 3 pkt 10 i 11 uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń m.in. w zakresie zasad kształtowania

zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „*działki budowlanej*”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego użyto pojęcia „działki”, zamiast „działki budowlanej”, o której mowa w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame

z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem działki budowlanej.

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania wskaźników dotyczących: intensywności zabudowy a także powierzchni biologicznie czynnej w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania ww. wskaźników. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, 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.

Wskazać ponadto należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika również obowiązek określenia minimalnej liczby miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, a także określenie sposobu ich realizacji. Brak ustaleń w powyższym zakresie stanowi o naruszeniu przywoływanego powyżej przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 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. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (bez jego wartościowania) 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.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej naruszenia, organ nadzoru dokonał analizy uchwały pod kątem możliwości jej zastosowania, oraz spełnienia wszystkich wymogów, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Należy mieć na względzie, iż organ nadzoru stwierdzając nieważność przedmiotowej uchwały nie ma możliwości jakiegokolwiek redagowania podjętej przez gminę uchwały, a więc wpływania na jej treść. Wydając rozstrzygnięcie nadzorcze, bierze się również pod uwagę komunikatywność poszczególnych jednostek redakcyjnych, w których doszło do naruszenia prawa. W przedmiotowym przypadku liczba oraz charakter naruszeń przepisów prawa, w odniesieniu do wskazanych w uzasadnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego jednostek redakcyjnych wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części z nich w praktyce. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa.

Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą większości jednostek terenowych, w tym w szczególności wobec ustalenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu (maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej), niezgodnie z wymogami określonymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

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 57/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Głusków, 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



