



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.43.2015.MO

Warszawa, 24 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIECIE 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 55/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. dla terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 18.MN/U.*

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 18 lutego 2015 r. Rada Miejska w Piasecznie, podjęła uchwałę Nr 55/V/2015 w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. dla terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 18.MN/U.

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 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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 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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Miasta Stołecznego Warszawy może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały

o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostającymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmocnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Na sesji w dniu 20 listopada 2013 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1196/XL/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011z dnia 20.04.2011 r. dla terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 18.MN/U.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści ww. uchwały wynika, że zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Natomiast w podstawie prawnej ww. uchwały nie przywołano art. 27 ustawy o p.z.p., który stanowi podstawę do sporządzenia zmiany planu miejscowego.

W związku z ww. uchwałą o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno sporządził projekt zmiany planu, który był przedmiotem uchwały Nr 55/V/2015 podjętej przez Radę Miejską w Piasecznie.

Tytuł i treść uchwały Nr 55/V/2015 wskazuje, że dotyczy ona *zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. dla terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 18.MN/U.*

Z kolei, przywołanie w podstawie prawnej tej uchwały przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wskazuje na uchwalenie nowego planu miejscowego, a nie zmiany obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Brak przywołania w podstawie prawnej uchwały Nr 55/V/2015, jak też w podstawie prawnej uchwały intencyjnej, art. 27 ustawy o p.z.p., upoważniającego do sporządzenia zmiany planu miejscowego, stanowi podstawę do stwierdzenia, że Rada Miejska w Piasecznie nie miała podstaw prawnych do uchwalenia zmiany przedmiotowego planu miejscowego, a jedynie do uchwalenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o rozbieżności pomiędzy treścią uchwały a jej podstawą prawną.

Organ nadzoru wskazuje, że jeżeli zamierzeniem Rady Miejskiej w Piasecznie było uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to błędny jest tytuł przedmiotowej uchwały oraz sama treść odwołująca się do sformułowania „*zmiana*”. Z kolei, jeżeli intencją Rady było dokonanie zmian w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego część zapisów planu zmienianego, w dalszym ciągu będzie obowiązywać, to istotnie będzie to zmiana planu miejscowego, jednakże w tym stanie faktycznym, w podstawie prawnej podjętej uchwały, winien zostać przywołany art. 27 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę brak przywołania w podstawie prawnej podjętych uchwał (intencyjnej i w sprawie uchwalenia zmiany planu miejscowego) uniemożliwia sporządzenie zmiany obowiązującego planu miejscowego, ale do sporządzenia nowego planu miejscowego. W związku z powyższym, Rada Miejska w Piasecznie sporządziła zmianę obowiązującego planu miejscowego bez podstawy prawnej, tj. bez upoważnienia wynikającego z art. 27 ustawy o p.z.p.

Abstrahując od powyższych rozważań organ nadzoru wskazuje, że w uchwale intencyjnej określono zakres będący przedmiotem zmiany ww. planu miejscowego, dotyczący terenu oznaczonego symbolem 18.MN/U. Zgodnie z ustaleniami § 1 ww. uchwały, „*Zmiana planu miejscowego w niezbędnym zakresie obejmuje problematykę wynikającą z art. 15 ust.2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r.*”.

Z powyższych ustaleń wynika zatem, że zmiana obowiązującego planu miejscowego będzie dotyczyć także jego ustaleń szczegółowych dla terenu 18.MN/U. W przytoczonych ustaleniach uchwały nie wyróżniono, które ustalenia szczegółowe zostały objęte zmianą planu, a zatem niezbędny zakres powinien wynikać z wymogów określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę, dokonano zmiany ustaleń dla terenu 18.MN/U, tylko w zakresie przeznaczenia terenu, bez jakichkolwiek zmian jego ustaleń szczegółowych. Faktycznie dokonana zmiana planu miejscowego, zamiast spełniać wymogi obecnego brzmienia art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., zawężona została wyłącznie do art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co wynika z ustaleń zawartych w § 1 ust. 1 i ust. 2 oraz § 2 uchwały zmieniającej, w brzmieniu:

- „§ 1. ust. 1. W § 22. ust. 1 otrzymuje brzmienie: „*Ustala się, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 7.MN/U, 8.MN/U, 9.MN/U, 10.MN/U, 11.MN/U, 12.MN/U, 13.MN/U, 14.MN/U, 15.MN/U, 16.MN/U, 17.MN/U, 18.MN/U, 19.MN/U, 20.MN/U, 21.MN/U, 22.MN/U, 23.MN/U, 24.MN/U, 25.MN/U, 26.MN/U, 27.MN/U, 28.MN/U, 29.MN/U, 30.MN/U, 31.MN/U, 32.MN/U, 33.MN/U, 34.MN/U, 35.MN/U, 36.MN/U obowiązują następujące zasady zagospodarowania i zabudowy*” 2. W § 24. ust. 1 otrzymuje brzmienie: „*Ustala się, że dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1.U, 2.U, 3.U, 4.U, 5.U, 6.U obowiązują następujące zasady zagospodarowania i zabudowy.*””;

- § 2. *Pozostałe ustalenia Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków (Dz. Urz. Woj. Maz. z 25.07.2011 r. Nr 131, poz.4187) pozostają bez zmian.*”.

Biorąc pod uwagę, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, to sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego w zakresie niezgodnym z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, Burmistrz Miasta i Gminy Piaseczno naruszył dyspozycję zawartą w § 1 uchwały intencyjnej, określoną przez Radę Miejską w Piasecznie, co stanowi o naruszeniu właściwości organów, które zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest podstawą do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto, w związku z tym, że przedmiotem zmiany planu miejscowego, określonym w uchwale o przystąpieniu, miała być zmiana planu miejscowego, w zakresie wynikającym z art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., to niezbędny zakres dokonanych zmian, oprócz zmiany przeznaczenia terenu 18.MN/U, powinien obejmować także zmianę ustaleń szczegółowych dla tego terenu, jak też dla terenów powstałych wskutek dokonanej zmiany przeznaczenia, tj. dla terenów oznaczonych symbolami: 36.MN/U i 6.U, poprzez **dostosowanie ich do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.**

Organ nadzoru wskazuje, że zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. sprzed nowelizacji tej ustawy, tj. sprzed 21 października 2010 r. Podjęcie uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego, w dniu 20 listopada 2013 r., zobowiązuje jednak do sporządzenia zmiany tego planu miejscowego zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. obowiązującymi po nowelizacji.

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 zmiany przedmiotowego planu miejscowego oraz zakres zmian określony w uchwale intencyjnej, jak też ustalenia określające wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu, zawarte w zmienianym planie, należy stwierdzić, że uchwała nowelizująca plan miejscowy **powinna zawierać minimalny wskaźnik intensywności zabudowy.**

Tymczasem w uchwalonej zmianie planu miejscowego **nie został określony minimalny wskaźnik intensywności zabudowy.** Natomiast zasady liczenia: wskaźnika intensywności zabudowy oraz minimalnego procentowego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, sformułowane w uchwale zmienianej, nie spełniają wymogów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tym samym uchwalona zmiana planu narusza powyższy przepis ustawy o p.z.p.

Powyższe naruszenia wynikają z ustaleń:

- § 7 pkt 13 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 13) wskaźniku intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć stosunek sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych na danej działce budowlanej do jej powierzchni,”;
- § 7 pkt 15 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) minimalnym procentowym wskaźniku powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć

najmniejszą nieprzekraczalną wartość procentową stosunku niezabudowanych i nieutwardzonych powierzchni działki, pokrytych roślinnością na gruncie rodzimym lub pod wodami, do powierzchni działki."

W powyższych ustaleniach § 7 pkt 13 uchwały zmieniającej, Rada Miejska w Piasecznie, ustaliła sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy, ograniczając powierzchnię całkowitą zabudowy wyłącznie do jej **kondygnacji nadziemnych**.

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 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.). Zgodnie z ww. przepisem, ilekroć jest mowa o kondygnacji „należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia". Przepisy ww. rozporządzenia dzielą więc, kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza 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.

Natomiast w ustaleniach § 7 pkt 15 uchwały zmieniającej, obowiązującej także dla obszaru objętego dokonywaną zmianą, Rada Miejska w Piasecznie, ustaliła sposób liczenia minimalnego procentowego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, zamiast w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, o której mowa w ustawie o p.z.p.

W związku z powyższym, wskazane ustalenia uchwały zmienianej, także nie spełniają wymogów 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: „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość 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;*”.

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, „*Ilekoć 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, także w uchwale zmienianej, 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 zmienianej, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

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.

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.**

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

W związku ze sporządzaną zmianą planu, w innym stanie prawnym, niż stan prawny obowiązujący w dacie podjęcia uchwały zmienianej, sposób określania powyższych wskaźników powinien być także przedmiotem uchwały zmieniającej, zwłaszcza, że uchwała inicjująca zmianę obowiązującego planu miejscowego odniosła się do niezbędnego zakresu problematyki wynikającej z art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Podejmując uchwałę w sprawie zmiany planu miejscowego, bez uwzględnienia konieczności dostosowania ustaleń uchwały zmienianej do wymogów przepisów ustawy o p.z.p. obowiązujących w dacie podjęcia uchwały, naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Niezależnie od powyższych naruszeń przepisów ustawy o p.z.p., organ nadzoru wskazuje również na inne rozbieżności pomiędzy uchwałą zmieniającą i zmienianą (opublikowaną).

Zgodnie z art. 86 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 171 Konstytucji RP, wojewoda, jest organem nadzoru prawnego nad działalnością gminną. Na podstawie art. 90 ustawy o samorządzie gminnym, burmistrz obowiązany jest do przedłożenia wojewodzie uchwał rady gminy w ciągu 7 dni od dnia ich podjęcia. Stosownie do art. 20 ustawy o p.z.p. burmistrz, przedstawia wojewodzie uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z załącznikami oraz dokumentacją prac planistycznych w celu oceny ich zgodności z przepisami prawnymi, przy czym plan miejscowy uchwała rada gminy.

W tym trybie do organu nadzoru prawnego wpłynęła w dniu 27 kwietnia 2011 r. uchwała Nr 118/VII/2011 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 20 kwietnia 2011 roku, podpisana przez Przewodniczącego Rady Miejskiej w Piasecznie. Uchwała w takiej wersji była poddawana czynnościom nadzorczym, które zakończyły się wydaniem wskazania naruszenia prawa (pismo z dnia 2 kwietnia 2012 r. znak: LEX-I.4131.155.2011.JF).

Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 25 lipca 2011 r. Nr 131, poz. 4187, w brzmieniu przekazanym do publikacji przez Burmistrza Miasta i Gminy Piaseczno.

Organ nadzoru wyjaśnia, że Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego, podobnie jak Dziennik Ustaw RP, jest dziennikiem urzędowym w rozumieniu ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 197, poz. 1172, z późn. zm.). Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe. Podstawą do ogłoszenia aktu normatywnego w wojewódzkim dzienniku urzędowym jest jego sporządzenie w formie dokumentu elektronicznego, opatrzonego przez upoważniony organ bezpiecznym podpisem elektronicznym (art. 15 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z brzmieniem ustalonym od 1 lipca 2011 r.).

Na podstawie art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Terminy wejścia w życie uchwały w sprawie planu miejscowego określa art. 29 ustawy o p.z.p. (dla procedur planistycznych rozpoczętych przed 21 października 2010 r. jest to 30 dni, w pozostałych przypadkach 14 dni). Akt prawa miejscowego opublikowany, obowiązuje i wywołuje skutki prawne, w wersji opublikowanej w dzienniku urzędowym województwa.

Z brzmienia opublikowanej, a więc obowiązującej, uchwały Nr 118/VII/2011 wynika, że:

- w tekście uchwały nie zawarto ustaleń szczegółowych dla terenów, które na rysunku planu zostały oznaczone symbolami od 1.MN/U do 35.MN/U;
- w § 22 uchwały, zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.R, 2.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R, które zostały przeznaczone pod funkcje rolnicze, bez prawa zabudowy (vide § 22 ust. 3 pkt 1 uchwały), z dopuszczeniem realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej (vide § 22 ust. 3 pkt 4 uchwały);
- uchwała zawiera podwójne, tożsame w brzmieniu (za wyjątkiem ustaleń zawartych w § 23 ust. 3 pkt 5 lit. b i § 24 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały), ustalenia szczegółowe, sformułowane w § 23 i § 24 uchwały, dla terenów oznaczonych na rysunku planu tymi samymi symbolami: 1.U, 2.U, 3.U, 4.U, 5.U.

Z brzmienia uchwały Nr 55/V/2015, zmieniającej opublikowaną uchwałę Nr 118/VII/2011 wynika, z kolei, że:

- uchwała wprowadza zmiany w uchwale Nr 118/VII/2011, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z dnia 25 lipca 2011 r. Nr 131, poz. 4187, (vide: § 1 uchwały, zdanie wprowadzające);
- nowe brzmienie, otrzymały jednostki redakcyjne: § 22 ust. 1 i § 24 ust. 1 uchwały zmienianej (vide: § 1 ust. 1 i § 1 ust. 2 uchwały), dotyczące ustalenia przeznaczenia terenów;
- rysunek planu został zmieniony w granicach terenu oznaczonego symbolem 18.MN/U (vide § 1 ust. 3 uchwały);
- pozostałe ustalenia opublikowanej uchwały zmienianej, pozostają bez zmian (vide § 2 uchwały).

W wyniku przeprowadzonej analizy uchwały zmienianej (w wersji opublikowanej) i zmieniającej, jak również uchwały przekazanej w celu oceny zgodności przepisami prawnymi oraz uchwały inicjującej dokonywaną zmianę, organ nadzoru stwierdza, że:

- tekst opublikowanej uchwały zmienianej, ma inne brzmienie, niż tekst uchwały przekazanej organowi nadzoru na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.;
- zmiana ustaleń obowiązującego planu miejscowego nastąpiła w stosunku do uchwały przekazanej wojewodzie do oceny zgodności z przepisami prawnymi, nie zaś w odniesieniu do uchwały opublikowanej;
- dokonano zmiany dla terenów oznaczonych symbolem MN/U, dla których nie ma ustaleń szczegółowych w tekście opublikowanej uchwały;
- w związku ustaleniem nowego brzmienia § 22 ust. 1 uchwały opublikowanej, dokonano zmiany przeznaczenia terenów rolnych, oznaczonych symbolami: 1.R, 2.R, 3.R, 4.R, 5.R, 6.R na tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług nieuciążliwych, oznaczone symbolami: od 1.MN/U do 36.MN/U;
- pomimo ustalenia całkiem odmiennego przeznaczenia terenów rolnych, nie zmieniono jednak pozostałych ustaleń obowiązujących dla tych terenów, w wyniku czego, tereny o nowym przeznaczeniu, tj. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług nieuciążliwych, będą stanowić nadal tereny **bez prawa zabudowy kubaturowej**, na których dopuszczono wyłącznie realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym telekomunikacyjnej;
- uchwała zmieniająca nie zawiera żadnych ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami: od 1.MN/U do 36.MN/U, w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, co uniemożliwia realizację zabudowy na tych terenach; ustalenia w tym zakresie zawiera tylko uchwała, przekazana organowi nadzoru na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., która w tej wersji nie została opublikowana, a więc nie stanowiąca aktu prawa miejscowego;
- uchwała opublikowana zawiera nadal podwójne, tożsame w brzmieniu (za wyjątkiem ustaleń zawartych w § 23 ust. 3 pkt 5 lit. b i § 24 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały) ustalenia dla terenów przeznaczonych pod usługi, tj. sformułowane w § 23 ust. 1 uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 1.U, 2.U, 3.U, 4.U i 5.U oraz w zmienionym § 24 ust. 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.U, 2.U, 3.U, 4.U, 5.U i dla terenu oznaczonego symbolem 6.U, który został dodany uchwałą zmieniającą;
- granice obszaru objętego zmianą planu, częściowo wykraczają poza granice terenu oznaczonego symbolem 18.MN/U, wyznaczonego na rysunku opublikowanego planu oraz poza granice obszaru objętego projektem zmiany planu, określone na załączniku graficznym do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany tego planu.

Zgodnie z art.14 ust. 1 i ust. 2 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, zwanego dalej "planem miejscowym", z zastrzeżeniem ust. 6. 2. Integralną częścią*

uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.”.

W § 1 uchwały intencyjnej Nr 1196/XL/2013, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gółków, zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. dla terenu ograniczonego :

od zachodu – ptn – wsch. linią rozgraniczającą ul. Małego Stawu;

od północy – południowa linią rozgraniczającą ul. Ceramicznej;

od wschodu – zachodnią linią rozgraniczającą drogi lokalnej oznaczonej symbolem **2KDL**;

od południa – pld – wsch. granicą działki nr ew. 827, pld-zach i pld-wsch. granicą działki nr ew. 239/9, ptn – zach. granicą działki 242/3 i jej przedłużeniem przez działki nr ew. 241/3 i 247 do linii rozgraniczającej drogi klasy lokalnej oznaczonej symbolem **2KDL**

oznaczonego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego symbolem 18.MN/U i literami A, B, C, D, E, F, G, H, I, J-A oraz kolorem żółtym na załączniku graficznym nr 1.”.

W § 1 ust. 3 uchwały zmieniającej Nr 55/V/2015 zawarto ustalenia w brzmieniu: „3. W rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 w granicach terenu oznaczonego symbolem 18MN/U wprowadza się zmianę zgodną z rysunkiem planu w skali 1:1000 stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.”.

Z analizy załącznika graficznego nr 1 do uchwały intencyjnej Nr 1196/XL/2013 oraz załącznika graficznego nr 1 do uchwały zmienianej Nr 118/VII/2011, jak też załącznika nr 1 do uchwały zmieniającej Nr 55/V/2015 wynika, że:

- fragment południowo – wschodniej granicy terenu oznaczonego symbolem 18.MN/U (pomiędzy terenem 18.MN/U a terenem 13.MN) na rysunku zmienianego planu oraz na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej, nie przebiega wzdłuż południowo – wschodniej granicy działki nr ew. 827, lecz znajduje się w odległości ok. 6 m w kierunku na północny – zachód od tej granicy działki, co stanowi o tym, że tekst uchwały intencyjnej jest, w tym zakresie, rozbieżny z załącznikiem graficznym do tej uchwały;
- rysunek zmienionego planu, określając granice zmiany planu, jako granice terenu 18.MN/U, a jednocześnie wyznaczając je niezgodnie z granicami określonymi na rysunku zmienianego planu, wskazuje, że zmianą planu został objęty nie tylko teren 18.MN/U, ale również część terenu oznaczonego na rysunku zmienianego planu oznaczonego symbolem 13.MN;
- uchwała zmieniająca zawiera sprzeczne ustalenia dotyczące obszaru objętego zmianą planu;
- **Rada Miejska w Piasecznie nie miała podstaw prawnych do objęcia zmianą planu terenu innego, niż oznaczony symbolem 18.MN/U.**

Uchwalając zmianę planu i obejmując jego ustaleniami część terenu oznaczonego na rysunku zmienianego planu symbolem 13.MN (stanowiącego także część działki nr ew. 827) oraz zmieniając jego przeznaczenie z przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (MN) na przeznaczenie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług nieuciążliwych (MN/U), Rada Miejska w Piasecznie naruszyła nie tylko dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., ale także art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym burmistrz miast sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną odnoszącą się do obszaru objętego planem. Granice obszaru objętego projektem planu wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia planu wiążą organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia tego planu. Stąd uchwalony plan nie może regulować obszaru wykraczającego poza terytorium ustalone w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ stanowiłoby to naruszenie właściwości organu gminy.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że przy sporządzaniu przedmiotowej zmiany planu miejscowego, doszło do naruszenia zasad jego sporządzania oraz do naruszenia właściwości organów. Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 55/V/2015 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 18 lutego 2015 r. w sprawie *uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Gołków zatwierdzonego uchwałą Rady Miejskiej Nr 118/VII/2011 z dnia 20.04.2011 r. dla terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 18.MN/U*, 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

