



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XV/147/16 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 14 marca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 UMw, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1421, obręb Grójec, jednostka ewidencyjna Grójec - miasto;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 Mn;
- § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) obowiązującego na dzień sporządzenia projektu budowlanego (...)”;
- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszonych wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków o ile rysunek planu nie stanowi inaczej;”;
- § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 8 ust. 4 uchwały;
- § 8 ust. 5 uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Grójcu na sesji w dniu 14 marca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XV/147/16 „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 2015 r. poz. 199 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.

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 istotne 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). 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);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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. 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 linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem 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*”.

W ocenie organu nadzoru w przedmiotowym planie zawarto, sprzeczne ustalenia między częścią tekstową a graficzną w zakresie m.in. linii zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników 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. Obligatoryjność ustaleń w zakresie określenia linii zabudowy wynika również z dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.**”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) **to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.** Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym*

z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przysięższej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego 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. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie

przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko judykatury, znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie; Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Powyższe oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących „wybiórczego”, czy też alternatywnego stosowania ustaleń dotyczących linii zabudowy.

W tekście uchwały, ustalenia dotyczące określenia linii zabudowy, zawarto m.in. w:

- § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;”;
- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 10) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszonych wystających poza obrys budynku nie więcej niż

1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków o ile rysunek planu nie stanowi inaczej;”;

- § 4 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu: (...) 5) linie zabudowy nieprzekraczalne.”;
- § 6 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego plan ustala: (...) 3. Rozbudowy budynków istniejących oraz budowę nowych budynków należy lokalizować z zachowaniem wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy.”;
- § 13 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1 UMw plan ustala następujące parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 14 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1 Mn plan ustala następujące parametry i wskaźniki kształtowania nowej zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;”.

Skoro zatem część tekstowa uchwały, odsyła do rysunku planu miejscowego, w ramach jednostki terenowej 1 Mn, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, to winny one zostać na nim określone. Tymczasem w części graficznej planu, dla ww. jednostki terenowej **nie wyznaczono żadnych linii zabudowy**, w tym **nieprzekraczalnych**, o których mowa m.in. w cytowanych wyżej ustaleniach: § 3 ust. 1 pkt 10, § 6 ust. 3 i § 14 ust. 4 pkt 1 uchwały.

Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie obiektów budowlanych. Tymczasem w przedmiotowym planie miejscowym w ogóle nie wyznaczono linii zabudowy dla jednostki terenowej 1 Mn.

Wskazać także należy, iż w ramach jednostki terenowej 1 Mn, występują również niespójności w części tekstowej i graficznej, w zakresie ustalonych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Rozbieżności te powstały w trakcie sporządzania planu miejscowego, tj. po wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Rozbieżności te dotyczą:

- § 14 ust. 4 pkt 4 uchwały, gdzie maksymalną intensywność zabudowy ustalono na poziomie - 1, podczas gdy z tabeli, zamieszczonej w legendzie do rysunku planu wynika, iż wskaźnik ten wynosi - 1,5;
- § 14 ust. 4 pkt 6 uchwały, gdzie maksymalną wysokość budynków ustalono na poziomie - 12 m, podczas gdy z tabeli, zamieszczonej w legendzie do rysunku planu wynika, iż wskaźnik ten wynosi - 16 m.

Dodać należy, iż na podstawie § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, przedstawione w postaci tabelarycznej w legendzie do rysunku planu, są również obowiązującymi ustaleniami planu.

Brak linii zabudowy określonej w tekście, a także na rysunku planu miejscowego oraz brak określenia w sposób jednoznaczny wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy, tj. maksymalnej intensywności zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy (w tym przypadku uchwałodawca ograniczył się do określenia wysokości budynków), stanowiących obligatoryjne elementy kształtujące zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzając będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę

prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Powyższe uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w zakresie jednostki terenowej 1 Mn.

Opisane powyżej sprzeczności, stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu.

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. Określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu, m.in. takich jak: linie zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, czy też maksymalna intensywność zabudowy, jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Z powodu zaistniałych sprzeczności między częścią tekstową a graficzną uchwały, nie ustalono powyższych elementów, tak jak w przypadku linii zabudowy, lub też ustalono je w sposób niejednoznaczny, przez co wprost naruszono art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

W związku z powyższym niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1Mn.

Organ nadzoru wskazuje, iż w przedmiotowym planie występują również inne sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a graficzną w zakresie linii zabudowy. Mianowicie uchwałodawca, w:

- **§ 3 ust. 1 pkt 9** uchwały, zawarł ustalenia w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 9) obowiązujących liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na terenie linie usytuowania zewnętrznej ściany budynku, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów, nadwieszek wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków o ile rysunek planu nie stanowi inaczej;”, definiując tym samym pojęcie „obowiązujących linii zabudowy”, których nie wyznaczono na rysunku planu;
- **§ 3 ust. 1 pkt 10** uchwały, definiuje pojęcie „nieprzekraczalnych linii zabudowy”, które określają najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek **w stosunku do linii rozgraniczającej terenu**, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszek wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków **o ile rysunek planu nie stanowi inaczej**, przy czym wskazać należy, iż tak zdefiniowana nieprzekraczalna linia zabudowy, nie występuje na rysunku planu; z analizy części graficznej wynika, iż na rysunku planu określono nieprzekraczalną linię zabudowy jedynie od ul. ks. Piotra Skargi, która znajduje się poza granicami obszaru objętego planem miejscowym; powyższe oznacza, iż linia zabudowy, ustalona dla jednostek terenowych: 1 Uz i 1 UMw, pokrywa się z granicą planu, nie zaś z linią rozgraniczającą „terenów o różnym przeznaczeniu, różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania” (vide załącznik nr 1 uchwały) a tym samym definicja, o której mowa w **§ 3 ust. 1 pkt 10** uchwały, nie może mieć zastosowania do jedynej, wrysowanej w granicach planu, linii zabudowy.

Ustalenia części tekstowej uchwały, definiują tym samym pojęcia, które nie mają swojego odniesienia w części graficznej. Należy także podkreślić, iż skoro faktycznie określona na rysunku planu nieprzekraczalna linia zabudowy przebiega po granicy obszaru objętego planem miejscowym, to ustalenia dotyczące balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszek oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków, które mogą wystawać poza nieprzekraczalne inie zabudowy, dotyczyłyby obszaru znajdującego się poza granicami objętymi planem miejscowym. Definicja ta została zatem sformułowana z rażącym naruszeniem art. 15 ust. 1,

w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje na sprzeczne ustalenia części tekstowej wynikające z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 9) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem;”;
- § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) przeznaczeniu uzupełniającym – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie danego terenu pod funkcje spoza zakresu przeznaczenia o którym mowa w pkt. 3, wprowadzone na warunkach określonych w przepisach szczegółowych dla terenów;”.

W ustaleniach szczegółowych nie zawarto ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, jak również nie określono *przeznaczenia uzupełniającego*, lecz *przeznaczenie dopuszczalne* (vide § 12 ust. 2 pkt 2, § 13 ust. 2 pkt 2 oraz § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały), które z kolei nie zostało zdefiniowane.

Objaśnienia pojęć, o których mowa w § 3 uchwały, powinny dotyczyć definicji, **które są niezbędne do właściwego zrozumienia ustaleń planu i które nie są unormowane w innych aktach prawnych** (o czym mowa w dalszej części uzasadnienia). Powyższe oznacza, że brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które nie będą miały zastosowania w ramach przedmiotu regulacji uchwały. Powyższe, nie tylko stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., ale również narusza § 125 ust. 1 pkt 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r., poz. 283).

Organ nadzoru podkreśla, iż stwierdzenie nieważności ustaleń: § 2 ust. 1 pkt 9, § 3 ust. 1 pkt 4 i 9 uchwały, a także § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszów wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków o ile rysunek planu nie stanowi inaczej;” doprowadzi do wewnętrznej spójności uchwały, nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie planu, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, 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 z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., które zawarto m.in. w:

- § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 8) maksymalnej wysokości budynków – w rozumieniu obowiązującego na dzień sporządzenia projektu budowlanego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,”;
- § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 15) obiektach lub budynkach tymczasowych – należy przez to rozumieć obiekty budowlane przeznaczone do czasowego użytkowania w okresie krótszym od ich trwałości technicznej, przewidziane do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekty budowlane niepołączone trwale z gruntem, z wyjątkiem obiektów i budynków towarzyszących budowie lokalizowanych na czas nie dłuższy niż czas budowy;”;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „5. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) 2) szczegółowe projekty zagospodarowania terenu sporządzane dla poszczególnych działek budowlanych powinny przewidywać rezerwę miejsc i terenów dla lokalizacji linii, stacji, przyłączy oraz innych elementów infrastruktury elektroenergetycznej niezbędnych dla zaopatrzenia lokalizowanych na tych terenach budynków i budowli w energię elektryczną a także oświetlenia wokół obiektów.”.

W związku z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, wskazać należy, iż sposób pomiaru „wysokości budynku”, uregulowany został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), w brzmieniu: „Wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.”. Powyższa regulacja była przedmiotem wielokrotnej nowelizacji, w tym w związku z:

- § 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 7 kwietnia 2004 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 109, poz. 1156);
- § 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 56, poz. 461).

Rada Miejska w Grójcu, definiując pojęcie „maksymalnej wysokości budynków”, uzależniła sposób pomiaru wysokości budynków, które mogą być realizowane w granicach przedmiotowego planu, od **obowiązującego brzmienia** § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **w dacie sporządzenia projektu budowlanego**. Wskazać zatem należy, iż dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych **w obowiązującym ustawodawstwie**. Powyższe oznacza, że uchwalając plan miejscowy Rada Miejska w Grójcu winna uwzględniać przepisy obowiązujące w dacie podjęcia uchwały, zaś właściwy organ administracji architektoniczno – budowlanej winien uwzględniać obowiązujące przepisy w dacie wydania decyzji, nie zaś w dacie sporządzenia projektu budowlanego. Należy przy tym zaznaczyć, iż prawodawca lokalny w ogóle nie jest uprawniony do definiowania sposobu pomiaru wysokości budynków, bowiem przepisy ustawy o p.z.p., jak

i rozporządzenia w sprawie planu, uprawniają jedynie do **określenia gabarytów obiektów i wysokości projektowanej zabudowy**.

Wyjaśnić również należy, iż wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. **maksymalnej wysokości zabudowy** na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Warto przy tym zaznaczyć, iż pojęcie „wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290), w skład zabudowy mogą bowiem wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż **uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy**, a więc wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie, wyłącznie w systemie metrycznym. Stanowisko takie znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15.

Rada Miejska w Grójcu poprzez uzależnienie sposobu pomiaru wysokości budynków od brzmienia definicji zawartej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie ustalonego „na dzień sporządzania projektu budowlanego”, w sposób nieuprawniony zmodyfikowała pojęcie zawarte w akcie wyższego rzędu.

Z kolei w § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały, sformułowano znaczenie pojęcia „*obiektów lub budynków tymczasowych*”, które stanowi modyfikację pojęcia „*tymczasowego obiektu budowlanego*”, określonego w art. 3 pkt 5 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym poprzez „*tymczasowy obiekt budowlany*” należy rozumieć „*obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe*”.

Zdaniem organu nadzoru, uchwałodawca nie miał również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały. Zawierając w planie miejscowym, ustalenia dotyczące zawartości projektu budowlanego, przekroczył swoje kompetencje wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p. Wskazać również należy, iż kwestie dotyczące projektów budowlanych, w tym także ich zawartości, uregulowane zostały w ustawie Prawo budowlane, w szczególności zaś w przepisach art. 33 i 34, jak również w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.).

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, 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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, 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, modyfikowania legalnych pojęć.

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią powtórzenie oraz niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W związku z powyższym, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności:

- § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) *obowiązującego na dzień sporządzenia projektu budowlanego (...)*”;
- § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały.

Ponadto Rada Miejska w Grójcu, wykroczyła poza zakres kompetencji przewidzianej w art. 15 ustawy o p.z.p. również w ustaleniach, o których mowa w:

- **§ 8 ust. 4** uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej plan ustala: (...) 4. Na terenie planu podlegają ochronie nierozpoznane stanowiska archeologiczne.*”;
- **§ 8 ust. 5** uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków i dóbr kultury współczesnej plan ustala: (...) 5. W przypadku odkrycia podczas robót ziemnych przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, że jest on zabytkiem należy prowadzić działania określone w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.*”,

wprowadzając ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.).

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7

pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **zakaz domniemania kompetencji**. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań, o których mowa w § 8 ust. 4 i 5 uchwały.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami **określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi**, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. Zatem organy gminy, w akcie prawa miejscowego, nie mogą obejmować ochroną nierozpoznanych stanowisk archeologicznych (§ 8 ust. 4 uchwały). Uchwałodawca nie może również zawierać ustaleń w zakresie „przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem” (§ 8 ust. 5 uchwały), bowiem zostały one już uregulowane w art. 32 ust. 1 ww. ustawy, zgodnie z którym: „Kto, w trakcie prowadzenia robót budowlanych lub ziemnych, odkrył przedmiot, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, jest obowiązany: 1) wstrzymać wszelkie roboty mogące uszkodzić lub zniszczyć odkryty przedmiot; 2) zabezpieczyć, przy użyciu dostępnych środków, ten przedmiot i miejsce jego odkrycia; 3) niezwłocznie zawiadomić o tym właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, a jeśli nie jest to możliwe, właściwego wójta (burmistrza, prezydenta miasta).”.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków (vide Postanowienie Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków Nr 275/DR/15 z dnia 9 grudnia 2015 r., znak: DR.5150.17.2015.MP). Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdził, że: „Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić

uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 2 ust. 2 pkt 3, art. 39). (...) Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego.”

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią zarówno w części modyfikację, jak i powtórzenie art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Rada Miejska w Grójcu, nie miała podstaw prawnych do zawierania ustaleń, o których mowa w § 8 ust. 4 i 5 uchwały, bowiem w zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania ww. kwestii.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotową uchwałę, podjęto również z istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania miejscowego planu, uregulowanej w ustawie o p.z.p. Mianowicie Burmistrz Miasta i Gminy Grójec, jako organ odpowiedzialny za proces sporządzenia planu miejscowego, zmienił projekt planu miejscowego, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, bez ponowienia czynności proceduralnych i taki też projekt przedłożył Radzie Miejskiej w Grójcu do uchwalenia.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Organ nadzoru wskazuje, że już ze zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. wynika konieczność przestrzegania procedury w kolejnych sekwencjach określonych w ww. przepisie. Powyższe oznacza, że już samo niezachowanie kolejno po sobie następujących czynności należy kwalifikować, jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte,

gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając przy tym formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);
- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). „Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione. Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu

(por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

W związku z powyższym wskazać należy, iż zmiany w projekcie planu po jego wyłożeniu, mogą wynikać z uwzględnionych przez organ sporządzający plan uwag, składanych podczas jego wyłożenia. Niemniej jednak, jeżeli zmiany w ustaleniach projektu planu, nie są jednostkowe to powinien być on ponownie wyłożony do publicznego wglądu.

Na uwagę zasługuje tu również wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11: „Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwałodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10, z dnia 3 października 2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov.pl>)”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał również, w wyroku z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, iż: „Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca, procedowany w oparciu o uchwałę Rady Miejskiej w Grójcu Nr LIII/410/14 z dnia 30 czerwca 2014 r., został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 11 grudnia 2015 r. do 15 stycznia 2016 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu planu miejscowego zamieszono poprzez:

- ogłoszenie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec zamieszczone w dniu 2 grudnia 2015 r. w dwutygodniku „Jabłonka” nr 23 (113).
- obwieszczenie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec zamieszczone w dniu 2 grudnia 2015 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu;
- obwieszczenie Burmistrza Gminy i Miasta Grójec zamieszczone w dniu 2 grudnia 2015 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy i Miasta w Grójcu.

W przewidzianym, w ww. ogłoszeniach i obwieszczeniach, terminie tj. do dnia 4 lutego 2016 r., do projektu planu miejscowego nie wpłynęła żadna uwaga (*vide* wykaz uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca). Tymczasem ww. projekt (przekazany organowi nadzoru pismem z dnia 6 kwietnia 2016 r., znak: BR.0711.5.1.2016), różni się od uchwalonego planu miejscowego. Różnice te dotyczą:

- braku nieprzekraczalnej linii zabudowy w części graficznej uchwały, która zlokalizowana była w projekcie planu w ramach jednostek terenowych: 1 UMw oraz 1 Mn w odległości 2 m od linii rozgraniczającej z jednostką terenową 1 KDWp;
- ustaleń zamieszczonych w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla jednostki terenowej 1 Mn (*vide* pozycja 6 tabeli): w projekcie planu, w ww. legendzie, ustalono wartość – 12, zaś w podjętej uchwale 16;
- ustaleń zamieszczonych w legendzie w części graficznej uchwały, w zakresie maksymalnej intensywności zabudowy dla jednostki terenowej 1 Mn (*vide* pozycja 7 tabeli): w projekcie planu w ww. legendzie ustalono wartość – 1,0, zaś w podjętej uchwale 1,5.

Z powyższej analizy wynika zatem, że ww. zmiany nie zostały wprowadzone na skutek wniesionych uwag, ale na skutek zmian wprowadzonych przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, które są efektem zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.

Jak podkreślono wyżej, w każdym przypadku naruszenia trybu sporządzania planu należy dokonać indywidualnej oceny, czy przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które by zapadły gdyby nie doszło do takiego naruszenia trybu sporządzenia planu. Jeśli bowiem przyjęte rozwiązania planistyczne są inne niż te, które by zapadły gdyby nie doszło do naruszenia trybu sporządzenia planu, to takie naruszenie miałoby charakter istotnego naruszenia.

Zmiana projektu planu po jego wyłożeniu spowodowała, iż:

- nie określono żadnej linii zabudowy, w ramach terenu 1Mn;
- wprowadzono odmienne wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy, w ramach terenu 1Mn;
- zlikwidowano nieprzekraczalną linię zabudowy na działce ewidencyjnej o numerze 1421, obręb Grójec, jednostka ewidencyjna Grójec - miasto, w ramach terenu 1 UMw;
- definicja „nieprzekraczalnej linii zabudowy”, nie przystaje do rozwiązań przestrzennych przyjętych w części graficznej.

Zmiany, które wprowadzono do projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu, dotyczące m.in. usytuowania linii zabudowy, wymagają ponowienia czynności planistycznych, tak aby podmioty, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania nieruchomości. Brak ponowienia tych czynności **narusza w sposób istotny tryb sporządzania projektu planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p.** Uzasadnionym jest zatem stwierdzenie nieważności, części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem:

- 1 UMw, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1421, obręb Grójec, jednostka ewidencyjna Grójec - miasto;
- 1 Mn,

przy czym stwierdzenie nieważności ww. terenów nastąpiło również z powodu istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach związanych z planowaniem przestrzennym została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania, gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość

wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło zarówno do istotnego naruszenia zasad, a także istotnego naruszenia trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do części obszaru objętego planem miejscowym.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie obowiązku określenia linii zabudowy oraz jednoznacznego ustalenia maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnej intensywności zabudowy;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak ponowienia czynności planistycznych, po wprowadzeniu w nim zmian dokonanych przez organ wykonawczy gminy.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie ma możliwości redagowania uchwały, stąd konieczność stwierdzenia nieważności poszczególnych jednostek terenowych oraz redakcyjnych, w celu zachowania komunikatywności pozostałej części planu miejscowego. Powyższe umożliwi zastosowanie przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XV/147/16 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 14 marca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 UMw, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 1421, obręb Grójec, jednostka ewidencyjna Grójec - miasto;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 Mn;
- § 2 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) obowiązującego na dzień sporządzenia projektu budowlanego (...)”;

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do linii rozgraniczającej terenu, bez konieczności uwzględniania: balkonów, loggii, werand, wykuszy, okapów i nadwieszń wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych i ramp przy wejściach do budynków o ile rysunek planu nie stanowi inaczej;”;
- § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 8 ust. 4 uchwały;
- § 8 ust. 5 uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 uchwały.

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera