



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 października 2017 r.

LEX-I.4131.283.2017.AK

**Rada Miejska w Piasecznie  
ul. Kościuszki 5  
05 - 500 Piaseczno**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 1138/XXXVIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 20 września 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100. m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dn. 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 20 września 2017 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1138/XXXVIII/2017 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100. m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dn. 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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 (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że 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.

W myśl 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

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 terenów, 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 (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a 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, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs 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.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania 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 (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa*



o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy 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.

Na sesji w dniu 28 grudnia 2016 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 820/XXIX/2016 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany ww. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchwała intencyjna została następnie zmieniona uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie z 30 sierpnia 2017 r. Nr 1082/XXXVII/2017 w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 820/XXIX/2016 z dnia 28.12.2016 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100 m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST. Zmianie uległ § 2 uchwały intencyjnej, który otrzymał następujące brzmienie: „Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyć będzie zmiany parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy tj. powierzchni biologicznie czynnej, wysokości zabudowy, intensywności i lokalizacji



*budynków tymczasowych dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”.*

**Tymczasem w uchwale zmieniającej nie dokonano zmian dotyczących intensywności.**

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 § 2 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.

Uwzględniając fakt, iż zmieniany plan miejscowy został sporządzony i uchwalony na podstawie przepisów ustawy o p.z.p. obowiązującej do dnia 21 października 2010 r., zaś proces dokonywanej zmiany zainicjowany został w dniu 28 grudnia 2016 r., **to obowiązkiem Rady Miejskiej w Piasecznie było jego uchwalenie z uwzględnieniem obecnie obowiązujących przepisów.**

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, (...)”.

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 dla terenów 1UST i 2UST, należy stwierdzić, że uchwała zmieniająca **powinna zawierać m.in. ustalenia dotyczące minimalnej intensywności zabudowy, bowiem taki zakres zmian określony został w uchwale inicjującej proces dokonywania zmiany obowiązującego obecnie planu.**

Tymczasem w uchwalonej zmianie planu miejscowego **nie został ustalony minimalny wskaźnik intensywności zabudowy**, a sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy, zawarty w uchwale zmienianej, nie spełnia wymogu ww. przepisu ustawy o p.z.p., bowiem w § 5 ust. 1 pkt 16 uchwały zmienianej, Rada Miejska w Piasecznie zdefiniowała wskaźnik intensywności zabudowy przyjmując, że „*należy przez to rozumieć wartość stosunku maksymalnej sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych mierzonych w obrysie zewnętrznym wszystkich budynków zlokalizowanych na danej działce lub w jednostce terenowej, do powierzchni danej działki lub terenu;*”.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia 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 terenu działki (*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 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). 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 najwyższej 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 kondygnacje 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].

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, iż uchwalona zmiana planu miejscowego nie spełnia wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tym samym uchwała w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że 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 do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz do naruszenia właściwości organów, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne. **Stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1138/XXXVIII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 20 września 2017 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna i części wsi Żabieniec zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. dla obszaru ograniczonego ulicami: ul. Sportową, Asfaltową, rzeką Jeziorką, granicą administracyjną wsi Siedliska, granicą wyznaczoną w odległości ok. 100. m. od ul. Łąkowej oraz ul. Rybacką i Świętojańską (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dn. 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 MAŁOWIECKI

Zdzisław Śpiera

