



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.358.2017.JF

Warszawa, 21 grudnia 2017 r.

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 i 2232)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1207/XL/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 listopada 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 dnia 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 1 ust. 1 uchwały, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej;
- § 1 ust. 11 uchwały, w zakresie nowego brzmienia § 19 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały zmienianej w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten, oświetlenia itp. elementów) (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 listopada 2017 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1207/XL/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 dnia 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 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 (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.

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.

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.

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 20 października 2017 r., znak: LEX-I.4131.283.2017.AK, stwierdzające 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 IUST i 2UST.*”, **mając jednocześnie na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**, z którego wynika, iż „*Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie studium lub planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. 11 i 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu studium lub planu z przepisami prawnymi.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną*

intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Tymczasem w ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, Rada Miejska w Piasecznie zdefiniowała pojęcie *wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej*, przez który należy rozumieć „(...) *minimalną powierzchnię biologicznie czynną na działce, wyrażoną w procentach w stosunku do powierzchni działki; (...)*”, podczas gdy zgodnie z przywołanym powyżej przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 21 października 2010 r., w planie określa się obowiązkowo, m.in. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej **w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Skoro zatem z ustaleń § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej, wynika, iż: „*W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1120/XXXVIII/2013 z dnia 25.09.2013r. (DZ. URZ. WOJ.MAZ. poz. 11725 z dnia 13.11.2013 r, wprowadza się następujące zmiany: 1. § 5 ust 1 pkt 13 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „powierzchni biologicznie czynnej – należy przez to rozumieć: część działki budowlanej, która pozostaje niezabudowana powierzchniowo lub kubaturowo w głąb gruntu, na nim oraz nad nim (grunt rodzimy), nie stanowiąca nawierzchni dojazdów i dojść pieszych, pokryta trwałą roślinnością lub użytkowana rolniczo; typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny towarzyszące zabudowie, trawniki, zbiorniki wodne powierzchniowe, uprawy rolne. W szczególności za powierzchnię biologiczną nie uznaje się: zieleni projektowanej na dachach i ścianach budynków oraz budowli naziemnych i podziemnych, nawierzchni żwirowych, grysowych i ażurowych z wyłączeniem terenów UST dla których dodatkowo za powierzchnie biologicznie czynną uznaje się nawierzchnie boisk i nawierzchnie pod urządzeniami sportowymi.”*, to tym samym za niedopuszczalne uznać należy zastosowanie definicji pojęcia *wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej*, o którym mowa w ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, w kontekście pojęcia *powierzchni biologicznie czynnej* określonego w § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, **odnoszą się do powierzchni działki budowlanej**, nie zaś do powierzchni *działki*.

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: „*Ilekroć 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;”.*

W tym miejscu wskazać należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), nadając mu, dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r., brzmienie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...)* 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną*

i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, co jednak w przedmiotowej sprawie nie ma istotnego znaczenia (m.in. kwestia karty parkingowej) z uwagi na treść § 1 uchwały Nr 1082/XXXVII/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 30 sierpnia 2017 r. „w sprawie zmiany Uchwały Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 820/XXIX/2016 z dnia 28.12.2016r 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.”, w brzmieniu: „Zmienić w Uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 820/XXIX/2016 z dnia 28.12.2016r § 2 który otrzymuje nowe 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.”.

Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Biorąc zatem pod uwagę brak korelacji pomiędzy dotychczasowym brzmieniem § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej, a wprowadzoną, w § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej, nowelizacją ustaleń § 5 ust. 1 pkt 13 uchwały zmienianej, istnieje w tym przypadku konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń § 1 ust. 1 uchwały zmieniającej, w zakresie w jakim nie wyklucza ze stosowania jej ustaleń zawartych w § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały zmienianej.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: „Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: „Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6

rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy. Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis

art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś 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. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylecia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.**"

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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, rozmieszczenia 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.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Piasecznie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu*.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2*.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach § 1 ust. 11 uchwały zmieniającej określono *de facto* sposób pomiaru wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 1UST i 2UST, podczas gdy zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 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 z późn. zm.), zgodnie z którym „*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 najwyższej 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 najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania § 1 ust. 11 uchwały zmieniającej, w zakresie sformułowania nowego brzmienia § 19 ust. 3 pkt 1 lit. e uchwały zmienianej: „*(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten, oświetlenia itp. elementów) (...)*”. wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Tym samym uchwała w istotny sposób narusza w tym przypadku zasady sporządzania zmiany planu miejscowego.

Zważyć przy tym należy, 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, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.).

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, co oznacza konieczność wyeliminowania części uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia wskaźników zagospodarowania terenu w sposób zgodny z brzmieniem przedmiotowego przepisu ustawy sprzed jego nowelizacji;
- 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.

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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania zmiany planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak wskazania w podstawie prawnej art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1207/XL/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 22 listopada 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 dnia 13.11.2013 r) dla terenów urbanistycznych oznaczonych w obowiązującym mpzp symbolami 1UST i 2UST.”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, 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

Zdzisław Szipera

