



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.16.2018.JF

Warszawa, 12 lutego 2018 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 oraz z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 1287/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 stycznia 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna teren śródmieścia etap I zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r. zmienionego uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 766/XXVII/2008 z dnia 15.10.2008r i Nr 1418/XLVI/2014 z dnia 14.05.2014, w granicach obejmujących obszary oznaczone w obowiązującym planie symbolami 7UA, 14M/UA, 8UA .”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 17 stycznia 2018 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1287/XLIII/2018 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna teren śródmieścia etap I zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r. zmienionego uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 766/XXVII/2008 z dnia 15.10.2008r i Nr 1418/XLVI/2014 z dnia 14.05.2014, w granicach obejmujących obszary oznaczone w obowiązującym planie symbolami 7UA, 14M/UA, 8UA .”.

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.”.

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.

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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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.

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

na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

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

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

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

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

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Na sesji w dniu 3 lipca 2013 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1033/XXXVI/2013 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna teren śródmieście etap I zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r (Dz.URZ. WOJ. MAZ. NR 6 poz. 270 z 12.01.2004r).

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był art. 27 i art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 15 ust. 2 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, przy czym zakres dokonywanych zmian, Rada Miejska w Piasecznie, określiła w sposób jednoznaczny w § 1 uchwały Nr 1259/XLI/2017 z 13 grudnia 2017 r., w brzmieniu: „Zmienić w Uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 1033/XXXVI/2013 z dnia 3.07.2013 r § 1 który otrzymuje nowe następujące brzmienie: Przystąpić do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna teren śródmieścia etap I zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r. (DZ. URZ. WOJ. MAZ. NR 6 poz. 270 z 12.01.2004r.) w granicach terenu obejmującego obszary oznaczone w obowiązującym planie symbolami 7UA, 14M/UA, 8UA i oznaczonego na załączniku graficznym ABCDA.

Zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczyć będzie zmiany wskaźników urbanistycznych (między innymi, powierzchni biologicznie czynnej, wskaźników miejsc parkingowych, wysokości zabudowy i geometrii dachu) w granicach terenu obejmującego obszary oznaczone w obowiązującym planie symbolami 7UA, 14M/UA, 8UA .”.

W przytoczonych ustaleniach zmieniających uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego jednoznacznie wskazano, zarówno jednostki terenowe, które zostały objęte zmianą planu, jak również ustalenia szczegółowe, które zostały tą zmianą objęte. Tym samym należy stwierdzić, że zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu.

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdza, iż w ramach § 1 ust. 6 – 11 uchwały, w brzmieniu: „W uchwale Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r. (DZ. URZ. WOJ. MAZ. NR 6 poz. 270 z 12.01.2004r.) wprowadza się następujące zmiany: (...) 6. § 64 ust 2 pkt.2 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „maksymalna wysokość zabudowy- 18m”;

7. § 64 ust 2 pkt.4 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „wskaźniki intensywności zabudowy: minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,5, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 3,0”;

8. § 64 ust 2 pkt.5 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „dachy o nachyleniu od 0° do 45°”

9. § 65 ust 2 pkt.2 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „maksymalna wysokość zabudowy- 18m”;

10. § 65 ust 2 pkt.3 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „wskaźniki intensywności zabudowy: minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,5, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 3,0”;

11. § 65 ust 2 pkt.5 otrzymuje nowe następujące brzmienie: „dachy o nachyleniu od 0° do 45°.”;”,
zawarto ustalenia dotyczące terenów oznaczonych symbolami 10UA i 11UA, które nie były przedmiotem zmiany planu.

Należy bowiem wskazać, iż zgodnie z treścią § 1 ust. 6 uchwały Nr 412/XVIII/2003 Rady Miejskiej w Piasecznie z 18 grudnia 2003 r. w sprawie sprostowania błędów w uchwale nr 365/XVI/2003 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 20 listopada 2003r. w sprawie zmiany w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego miasta Piaseczno - na terenie śródmieścia, „6. W związku z pominięciem w numeracji paragrafów liczb 55, 56 i 57 dotychczasowym paragrafom o numerach od 58 do 99 nadaje się nową numerację od 55 do 96.”. Organ nadzoru wskazuje, że ww. uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 12 stycznia 2004 r. pod Nr 6, poz. 271, co oznacza że weszła ona w życie z dniem 27 stycznia 2004 r.

Biorąc pod uwagę powyższe, w uchwale zmieniającej **nie dokonano zmian dla terenów oznaczonych symbolami: 7UA i 8UA, o których mowa w § 61 i § 62 uchwały zmienianej, lecz w odniesieniu do terenów 10UA i 11UA, o których mowa w § 64 i § 65 uchwały zmienianej.**

Reasumując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż 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, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Ponadto, 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 w przedmiotowej sprawie ma istotne znaczenie (m.in. kwestia karty parkingowej) z uwagi na zawiadomienie o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu przedmiotowej zmiany planu miejscowego w dniach od 20 czerwca 2016 r. do 20 lipca 2016 r.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust.1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Podjęcie, przez Radę Miejską w Piasecznie, uchwały inicjującej proces zmiany planu miejscowego w dniu 3 lipca 2013 r. obligował zatem organy gminy do dokonania takich zmian, które uwzględniać będą w pełni obecne wymogi wynikające z ustawy o p.z.p.

Tymczasem, pomimo zapisu § 8 ust. 7 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „7. *W szczegółowych ustaleniach planu ustala się minimalne procentowe wartości powierzchni terenów biologicznie czynnych.*”, w ustaleniach szczegółowych uchwały zmienianej **brak określenia wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 7UA, 8UA (usługi, biura) i 14M/UA (mieszkalnictwo wielorodzinne z usługami towarzyszącymi), natomiast jak wynika z ustaleń ogólnych:

- § 9 ust. 9 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „9. *W planie ustala się minimalne procentowe wartości powierzchni terenów biologicznie czynnych:*
 - 1) *dla terenów usług w zieleni- min. 40%,*
 - 2) *dla pozostałych terenów- **nie ustala się.***”;
- § 12 ust. 5 pkt 6 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „5. *W zakresie kształtowania zieleni: (...)*
 - 6) *dla poszczególnych terenów ustala się procentowy minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej działki lub zespołu działek tworzących daną nieruchomość:*
 - a) *dla terenów usług w zieleni (UA/Z, UO/Z, UKr/Z, UK/Z) MINIMUM 40%,*
 - b) *dla niektórych terenów mieszkaniowo-usługowych M/UA minimum 30%.”,*

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 wbrew ustaleniom § 1 uchwały intencyjnej (Nr 1259/XLI/2017 Rady Miejskiej w Piasecznie z 13 grudnia 2017 r.), uchwała zmieniająca nie dotyczy zmiany wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, to tym samym należy stwierdzić, iż ww. **niejednoznaczne ustalenia uchwały zmienianej nie zostały dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono zmianę tego planu. Nie można bowiem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, nie został w sposób precyzyjny określony w planie miejscowym (opcjonalnie jego zmianie).**

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, należy stwierdzić, że uchwała nowelizująca plan miejscowy powinna spełniać wymogi obowiązującej ustawy o p.z.p., w tym m.in. zawierać 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.

Skoro zatem dokonując zmiany planu miejscowego w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 7UA, 8UA i 14M/UA, nie określono w sposób jednoznaczny, m.in. wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to taki plan miejscowy narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Skoro bowiem inicjując proces planowania przestrzennego zawężono zakres dokonywanych zmian do ściśle określonych wskaźników i parametrów, to stwierdzić należy, iż w granicach obszaru objętego zmianą w sposób jednoznaczny powinny zostać sformułowane ustalenia w odniesieniu do wskazanych zagadnień.

Kwestia dotycząca stosowania przy sporządzaniu planów miejscowych przepisów ustawy o p.z.p., związanych z nowelizacją m.in. jej art. 15 ust. 2 pkt 6, znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził, iż „*W przedmiotowej sprawie procedura sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego została zainicjowana uchwałą Nr LXXIV/2287/2010 Rady m.st. Warszawy z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Zachodniego Pasma Pyrskiego w rejonie ulicy Spornej. Powyższe oznacza, że organ stanowiący, a także Sąd pierwszej instancji rozpoznający sprawę, zobligowane były do stosowania przepisów u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym w dacie zainicjowania procedury planistycznej, co wynika wprost z postanowień 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, które stanowią, że: "Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe."*

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.: "*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: "parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy". Konkretyzację tego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: "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"*.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1), oraz że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2). Oznacza to, że ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów do procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący trzy miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla "starego" brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W tym kontekście uznać należy, że Sąd pierwszej instancji błędnie przyjął, iż "nowelizacją zaakceptowano pewną praktykę i wskazano ją jako normę", co w gruncie rzeczy legło u podstaw wyroku uchylającego akt nadzoru w kwestionowanej części. (...)

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. (...)**";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Zważyć należy, iż przepis ten został znowelizowany ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 130, poz. 871), która weszła w życie w dniu 21 października 2010r. (art. 5 tej ustawy). **Generalną zasadą w procedurze planistycznej jest stosowanie przepisów z daty podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu. W niniejszej sprawie uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu podjęto w 2001r. – zmieniono uchwałą z 2012r. To zaś oznacza, że w niniejszej sprawie znajdował zastosowanie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu nadanym powyższą nowelizacją. (...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. – w brzmieniu nadanym powyższą nowelą – w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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. (...)**”.

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 (opcjonalnie ich zmian). 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 Ministra

Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 (opcjonalnie jego zmiany) 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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 ogólnych § 9 ust. 6 i 7 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „6. W szczegółowych ustaleniach planu ustala się dopuszczalne wysokości zabudowy od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku. 7. W planie ustala się minimalną wysokość zabudowy od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku na 8m (2 kondygnacje).”, określono *de facto* sposób pomiaru wysokości zabudowy, 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 najwyżej 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 najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania § 9 ust. 6 i 7 uchwały zmienianej, w zakresie sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu budynku (...)” 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.).

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.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak również naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie określenia wskaźników zagospodarowania terenu w sposób zgodny z brzmieniem przedmiotowego przepisu ustawy po jego nowelizacji;
- art. 27 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 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.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr 1033/XXXVI/2013 Rady Miejskiej w Piasecznie z 3 lipca 2013 r. i dostosowania zapisów zmiany planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 1287/XLIII/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 17 stycznia 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Piaseczna teren śródmieścia etap I zatwierdzonego Uchwałą Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 365/XVI/2003 z dnia 20.11.2003r. zmienionego uchwałami Rady Miejskiej w Piasecznie Nr 766/XXVII/2008 z dnia 15.10.2008r. i Nr 1418/XLVI/2014 z dnia 14.05.2014, w granicach obejmujących obszary oznaczone w obowiązującym planie symbolami 7UA, 14M/UA, 8UA .”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera