



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 23 listopada 2020 r.

WNP-I.4131.180.2020.MW1

Rada Miejska w Grójcu
ul. Józefa Piłsudskiego 47
05 – 600 Grójec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXVII/229/20 Rady Miejskiej w Grójcu z 26 października 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 26 października 2020 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr XXVII/229/20 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 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.

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 **7 października 2019 r.** Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę **Nr XIV/109/19** „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miasta Grójca”. Zmiana dotyczyła planu miejscowego, zatwierdzonego uchwałą Nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z 20 stycznia 2014 r.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2014 r., poz. 1440, przy czym zgodnie z § 2 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, obejmować miało jednostki terenowe oznaczone symbolami: PTU2A i PTU1B, co potwierdza również załącznik graficzny do uchwały intencyjnej.

W przytoczonych ustaleniach uchwały o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu miejscowego jednoznacznie zatem wskazano obszar objęty zmianą planu. Tym samym należy stwierdzić, że zmieniane ustalenia powinny być dostosowane do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których ją sporządzono.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż zgodnie z ustaleniami **§ 1 i § 2 uchwały zmieniającej** Nr XXVII/229/20 Rady Miejskiej w Grójcu z 26 października 2020 r. wynika, iż: „§ 1. W uchwale Nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r. zatwierdzającej miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący obszar części miasta Grójca wprowadza się następujące zmiany:

1) w § 165:

a) w ust. 5 kropkę na końcu ustępu zastępuje się przecinkiem i po przecinku wprowadza się następujący tekst: „z wyjątkiem jednostki terenowej PTU2A i PTU1B.”

b) po ust. 5 dodaje się ust. 5a w brzmieniu: „5a. Dla jednostki terenowej PTU2A i PTU1B ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowanej wynoszący 80 % działki lub działek, stanowiących jedną posesję.”

c) w ust. 6 kropkę na końcu ustępu zastępuje się przecinkiem i po przecinku wprowadza się następujący tekst: „z wyjątkiem jednostki terenowej PTU2A i PTU1B.”

d) **po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:** „6a. Dla jednostki terenowej PTU2A i PTU1B ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 5 % każdej działki lub działek stanowiących jedną posesję”.

§ 2. Pozostałe ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego obszar części miasta Grójca zatwierdzonego uchwałą Nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r. oraz załącznik nr 1 stanowiący rysunek planu pozostają bez zmian.”.

Z powyższych ustaleń wynika, że w wyniku podjęcia uchwały zmieniającej wprowadzono zmianę maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowanej oraz minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych w uchwale zmieniającej symbolami: PTU2A i PTU1B.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „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;**”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 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), który stanowi, iż: „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”.

Zgodnie z § 165 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „(...) Dla jednostki terenowej PTU1A, **PTU1B, PTU2A, PTU2B, PTU3, PTU4**

1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym jednostki terenowej są obiekty służące działalności gospodarczej w zakresie produkcji, logistyki i usług wielkoprzestrzennych – w rozumieniu § 4 ust. 2 pkt 17.
2. Nie przewiduje się dopuszczalnego przeznaczenia jednostki terenowej.
3. Ustala się minimalną wielkość działki lub działek, stanowiących jedną posesję, przewidywanych do objęcia jednym zamierzeniem inwestycyjnym – 2000 m².
4. W zakresie warunków i zasad sytuowania zabudowy obowiązują ustalenia zawarte w § 9.
5. Ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowanej wynoszący – 55% działki lub działek, stanowiących jedną posesję.
6. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 20% każdej działki lub działek, stanowiących jedną posesję.
7. Ustala się maksymalną wysokość zabudowy – 18 m.
8. Część terenu jednostek terenowych PTU2A, PTU2B, PTU3 i PTU4 oznaczona na rysunku planu symbolem graficznym, stanowi obszar zgrupowania zabytków archeologicznych – obowiązują przepisy zawarte § 7 ust. 5 i 6.
9. Ustala się możliwość zachowania i przebudowy istniejących budynków mieszkalnych.
10. W jednostce terenowej PTU4 wzdłuż rzeki Molnicy stanowiącej południową granicę jednostki pas terenu o szerokości min. 10 m należy zachować bez zainwestowania jako powierzchnie biologicznie czynną.

11. W zakresie zasad obsługi terenu w infrastrukturę techniczną obowiązują ustalenia zawarte w § 13.
12. W zakresie zasad realizacji miejsc parkingowych obowiązują ustalenia zawarte w § 12 ust. 7.
13. Dla jednostek terenowych PTU2A, PTU2B, PTU3 i PTU4 ustala się zakaz bezpośredniej obsługi komunikacyjnej z drogi krajowej nr 7, oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KDS.
14. Dla jednostek terenowych PTU5 ustala się zakaz bezpośredniej obsługi komunikacyjnej z drogi krajowej nr 50, oznaczonej na rysunku planu symbolem 2KDGP.
15. W zakresie zasad realizacji ogrodzeń obowiązują ustalenia zawarte w § 8 ust. 6.
16. W zakresie rozmieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych obowiązują ustalenia zawarte w § 5 ust. 6.”.

Ponadto zgodnie z: **§ 2 pkt 5, pkt 9, pkt 10, pkt 11 i pkt 12 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „Ilekczo w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) **5) działce** – należy przez to rozumieć działkę budowlaną – zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; (...) **9) działkach stanowiących jedną posesję** – należy przez to rozumieć dwie lub więcej działek gruntu graniczących ze sobą, należących do tego samego właściciela, użytkowanych i zagospodarowanych jako jedna całość; **10) maksymalnym wskaźniku intensywności zabudowy** – należy przez to rozumieć największą dopuszczalną wielkość ilorazu sumy powierzchni całkowitych (liczonych według normy PN-ISO 9836) wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich budynków istniejących i projektowanych na danym terenie (na działce lub działkach stanowiących jedną posesję) do powierzchni tego terenu; **11) maksymalnym wskaźniku powierzchni zabudowanej** – należy przez to rozumieć, największą dopuszczalną wielkość sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków istniejących i projektowanych (liczonych według normy PN-ISO 9836) na danym terenie wyrażoną w stosunku procentowym (na działce lub działkach stanowiących jedną posesję) do powierzchni tego terenu; **12) maksymalnej powierzchni zabudowanej** – należy przez to rozumieć największą dopuszczalną wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków istniejących i projektowanych (liczonych według normy PN-ISO 9836) na danym terenie (na działce lub działkach stanowiących jedną posesję) (...)”, ustalono definicję dla poszczególnych zapisów planu miejscowego.

Natomiast zgodnie z **§ 9 ust. 1 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „Ustala się zasady i warunki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1. Ustala się, że w niniejszym planie zasady kształtowania zabudowy i sposób zagospodarowania terenu są określone przede wszystkim poprzez następujące parametry i wskaźniki: a) linie zabudowy obowiązujące i nieprzekraczalne, b) maksymalna wysokość zabudowy, c) minimalna wielkość działki pod zabudowę, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowanej lub maksymalna powierzchnia zabudowana – dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, d) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy oraz minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i dla terenów usług.”, ustalono jakie wskaźniki zostały określone dla poszczególnych terenów.

Organ nadzoru wskazuje, iż podejmując uchwałę zmieniającą, Rada Miejska w Grójcu, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 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 z późn. zm.) **winna zatem dokonać regulacji, która powinna mieć charakter regulacji zupełnej, spełniającej wszystkie wymogi obecnych przepisów ustawy o p.z.p. oraz ww. rozporządzenia wykonawczego.** Jeżeli zatem, przystąpiono do sporządzania zmiany planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: PTU2A i PTU1B, to obowiązkiem sporządzającego plan miejscowy było m.in. takie dokonanie

zmian parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla tych jednostek terenowych, które uwzględnić będzie wszystkie parametry i wskaźniki, o których mowa w obecnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. W tym miejscu należy zauważyć, iż obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest np. maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, rozumiana jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, że zarówno w uchwale zmienianej, jak i uchwale zmieniającej, brak jest ustalonej maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dla terenów oznaczonych symbolami: PTU2A i PTU1B.

Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę wszystkie wskazane powyżej okoliczności należy, zauważyć, iż uchwała nowelizująca winna być nie tylko spójna z uchwałą zmienianą, ale również winna być zgodna z obecnym stanem prawnym w zakresie przedmiotu nowelizacji.

Tymczasem zgodnie z uchwałą zmienianą oraz zmieniającą, dla terenów PTU1B, PTU2A, nie ustalono wskaźników maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego określonych w art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, iż konkretyzację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „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”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wydane zostało w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa, a także stosowania określonych standardów.

Przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Podjęcie przez Radę Miejską w Grójcu w dniu **7 października 2019 r.** uchwały intencyjnej, rozpoczynającej proces dokonywania zmiany planu miejscowego wskazuje, że ustalenie wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące w dniu podjęcia uchwały intencyjnej. Tym samym w treści zmiany planu obligatoryjnie powinny znaleźć się m.in.

wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m. in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 12 stycznia 2017 r., sygn. akt II SA/Go 920/16, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Jak zatem wynika z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o pzp ustalenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Jest to stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni działki budowlanej. Pojęcie kondygnacji zostało z kolei zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1422) i uszczegółowione w § 3 pkt 17 i 18 tego rozporządzenia. Akt ten rozróżnia kondygnację nadziemną oraz kondygnację podziemną. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastrukturę techniczną. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Oznacza to, iż intensywność zabudowy opisuje zabudowę przestrzennie, biorąc pod uwagę zarówno powierzchnię zabudowy, jak i liczbę wszystkich kondygnacji oraz geometrię dachu.

10. Z kolei wskaźnik wielkości powierzchni zabudowy o którym mowa w § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego obejmuje jedynie powierzchnię wyznaczoną przez linie wnikaące z rzutu zewnętrznych krawędzi zabudowy (vide: wyrok NSA z 18 kwietnia 2012 r., II OSK 162/12; wyrok NSA z 18 listopada 2015r., II OSK 635/14; wyrok NSA 17 listopada 2015r., II OSK 643/14; wyrok WSA we Wrocławiu z 6 września 2015r., II SA/Wr 257/15; wyrok WSA w Olsztynie z 16 lutego 2016r., I SA/Ol 1427/15; wyrok WSA w Warszawie z 12 maja 2015 r., IV SA/Wa 280/15; wyrok WSA w Krakowie 7 marca 2016 r. , II SA/Kr 116/16). W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wskazuje się jednoznacznie, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy i wskaźnik powierzchni zabudowy to dwa różne pojęcia służące innym celom (vide: wyrok NSA z 17 listopada 2015 r., II OSK 643/14).

11. Jak już wskazano, przepis art. 15 ust. 2 ustawy o pzp reguluje obligatoryjne elementy planu miejscowego. Oznacza to, że organ stanowiący gminy podejmujący uchwałę w przedmiocie planu miejscowego nie może pominąć żadnego z elementów określonych tym przepisem, o ile na terenie objętym planem zachodzą okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Rada gminy pozostaje zatem związana zakresem powołanego przepisu (tu: pkt 6), który stanowi normę o charakterze ius cogens. Przepis ten w pkt 6 zawiera zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem terenu, określanych w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z nich stanowi naruszenie art. 28 ustawy o pzp bowiem istotnie wpływa na treść planu miejscowego gdyż prowadzi do zaburzenia ładu przestrzennego na całym obszarze objętym planem lub powodować jego niewykonalność. Jeżeli więc w planie miejscowym przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to należy obowiązkowo określić parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu, a zatem użyć także takiego parametru kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jakim pozostaje wskaźnik intensywności zabudowy w przedstawionym powyżej rozumieniu i spełniający wskazane już funkcje. Organ stanowiący gminy nie może więc zaniechać wyznaczenia tego wskaźnika jeżeli przeznaczona jest pod zabudowę.

12. W odniesieniu do kontrolowanej uchwały wskazać należy, iż przeznaczona ona teren objęty planem na cele osiedla mieszkaniowego, a zatem pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą i bliźniaczą (symbol MN), jednorodzinną szeregową (symbol MNs) i mieszkaniową wielorodzinną (symbol MW) oraz usługową (U), co oznacza, że wyznaczenie wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy musiało - w okolicznościach faktycznych rozpoznawanej sprawy - stanowić obligatoryjny element planu.

W takiej sytuacji, zważywszy na wykazaną odmienną omówionych wskaźników, powierzchni całkowitej zabudowy jak i powierzchni zabudowy - wbrew stanowisku wyrażonemu w odpowiedzi na skargę - nie można uznać, iż nieustalenie wskaźnika intensywności zabudowy nie stanowi istotnego naruszenia zasad sporządzenia planu miejscowego z uwagi na ustalenie innych obligatoryjnych wskaźników jak maksymalna powierzchnia zabudowy, zachowanie minimalnej powierzchni nieruchomości użytkowanej jako biologicznie czynna oraz maksymalna wysokość obiektów. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z orzeczeniami:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/11, z którego wynika, iż: „(...) w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest jednolity pogląd, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu tak przed jak i po wejściu w życie wskazanej wyżej ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. 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. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/16, z którego wynika, iż: „(...) Uchwała narusza również ustalenia studium dotyczące określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Dotyczy to następujących terenów: (...) Wskazane powyżej niezgodności ustaleń uchwały z ustaleniami studium, w zakresie określenia przeznaczenia terenu oraz maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Rozdziale III, pkt 3.1 studium (str. 58 - 66). Różnice w powyższym zakresie, tj. pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej studium a ustaleniami części tekstowej i graficznej planu, stanowią o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia. O wadze tego naruszenia świadczy okoliczność, że z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia wynika, iż maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna intensywność zabudowy, a także minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowią obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego.(...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1356/15, z którego wynika, iż: „(...) skarżący opierając się na treści zacytowanych już wyżej przepisów, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu

uchwalenia planu) zakwestionował postanowienia § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC, § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCU i § 19 ust. 2 pkt 4 lit. a planu – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCKS w zakresie nieustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, jako stanowiącego jeden z elementów ustaleń planu obejmujących zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Skarżący podkreślił, że w przypadku terenów, na których dopuszcza się zabudowę budynków, obiektów budowlanych, istnieje obowiązek określenia w planie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Z obowiązku tego organ uchwalający zaskarżony plan wywiązał się tylko częściowo, albowiem we wspomnianych paragrafach i ustępach oraz punktach planu oznaczonych lit. b określił maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy odpowiednio dla poszczególnych terenów (na poziomie 0,2, 0,8 i 0,05), natomiast odnośnie minimalnego podał, że "nie ustala się". Takie działanie świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. Według Sądu nie można odmówić trafności temu zarzutowi. Na terenie oznaczonym symbolem ZC ustalono jako formę zabudowy budynki wolnostojące lub zespoły budynków (§ 16 ust. 2 pkt 1 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCU dopuszczono lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych, w formie obiektów wolnostojących lub zespołu obiektów (§ 17 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCKS dopuszczono lokalizację budynków związanych z obsługą parkingu oraz lokalizację do 120 dni tymczasowych obiektów budowlanych handlu artykułami funeralnymi, w formie obiektów wolnostojących lub zespołów obiektów (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2 planu). Przytoczone ustalenia planu przeczą twierdzeniu organu uchwalającego plan, iż na tych terenach nie mogą być wznoszone żadne budynki, zwłaszcza że określono inne wymagane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskaźniki zabudowy i zagospodarowania, przykładowo: maksymalny stosunek zabudowy do powierzchni działki, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy (który tak jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (który także jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), czy maksymalną wysokość budynków i tymczasowych obiektów budowlanych (§ 16 ust. 2, § 18 ust. 3, § 19 ust. 2 planu). Powyższe przemawia więc za zasadnością określenia w podważanych przez skarżącego uregulowaniach planu również minimalnej intensywności zabudowy, czego – wbrew twierdzeniu Rady - nie wyklucza specyfika przeznaczenia przedmiotowych terenów, zwłaszcza w sytuacji dopuszczenia na nich możliwości zabudowy i ustalenia innych wskaźników. Oznacza to, że i w tym aspekcie ustaleń planistycznych doszło do naruszenia zasad sporządzania planu.(...)";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2552/13, z którego wynika, iż: „(...) Podzielić należy również stanowisko organu, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań zawartych w cytowanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., również ze względu na brak określenia w planie miejscowym obowiązkowego wskaźnika zagospodarowania terenu takiego jak - minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni

biologicznie czynnej. Skoro ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników minimalnych i maksymalnych, to wprowadzenie do treści § 18 ust. 10 pkt 2 lit. b), § 21 ust. 12 pkt 2 lit. b), i § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b) w zakresie dotyczącym ustalenia minimalnej powierzchni zabudowy na działce budowlanej zwrotu "nie ogranicza" nie stanowi, w ocenie Sądu, wypełnienia dyspozycji tego przepisu. Trzeba pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowana do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że uchwałodawca nie wskazał minimalnego wskaźnika zabudowy dla terenów o symbolach: A12 UO/US/U, D14 U/PR, D15 U/PR, D16 U/MN i D17 U/MN. Tymczasem wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ale były jasne i jednoznaczne. Aby cel taki osiągnąć, lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania fadu przestrzennego na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1515/13, z którego wynika, iż: „(...) Dla terenów objętych dyspozycją § 80, poza określeniem linii zabudowy oraz wielkością powierzchni biologicznie czynnej, a dla § 82, poza określeniem linii zabudowy i wysokości budynku socjalno – administracyjnego, nie wskazano wymaganych ustawą wskaźników, wobec tego konieczne było stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej zwanej "p.p.s.a."”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z którego wynika, iż: „(...) Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjność zakresu planu musi być rozpatrywany każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże skoro Gmina B. na terenach zieleni parkowej (jednostka terenowa - ZP) realizację obiektów budowlanych (budynków 1 pkt 2 uchwały), w tym kubaturowych, przedmiotowa uchwała dla tych terenów powinna zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (możliwość realizacji ww. inwestycji również potwierdza § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały). Jedynym wskaźnikiem zagospodarowania terenu, ustalonym w planie dla terenu ZP, jest powierzchnia biologicznie czynna w stosunku do powierzchni terenu (§15 ust. 6 ustawy), przy czym stosownie do przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej winien odnosić się do powierzchni działki, nie zaś terenu. Brak jest natomiast określenia pozostałych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów. Dlatego też na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „;(…) budynki gospodarcze związane z obsługą funkcji przeznaczenia podstawowego terenu (...)”.

Powyższe stanowisko jest również zgodne ze stanowiskiem doktryny, m.in. wyrażonym w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. /red. naukowa/ Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz, teza 15 do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. str. 225, wyd. Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r.,: „Komentowana ustawa w art. 15 ust. 2 pkt 6 przewiduje 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. **Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera – w odróżnieniu do poprzedniego brzmienia przepisu – zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc któregokolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalność (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293)."**

Ponadto, należy zauważyć, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, iż wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zarówno w przypadku powierzchni zabudowy, czy też powierzchni biologicznie czynnej, wskaźniki te winny odnosić się do powierzchni **działki budowlanej**, nie zaś do „działki”, czy też „powierzchni działek, stanowiących jedną posesję”. **Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowy, jak też minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, również stanowią o istotnym naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego.** Również ustalenie dotyczące minimalnej wielkości działki lub działek, stanowiących jedną posesję, przewidywanych do objęcia jednym zamierzeniem inwestycyjnym, powinno odnosić się do ustalenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonej **działki budowlanej**, a nie do „działek, stanowiących jedną posesję”.

Organ nadzoru wskazuje, 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. z 2010 r. 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.*”.

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).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwił podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczęcia nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem regulacja § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Tak więc o ile 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 o tyle stare procedury winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miejską w Grójcu w dniu 7 października 2019 r. uchwały intencyjnej rozpoczynającej proces dokonywania zmiany planu miejscowego wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące po jej nowelizacji. Tym samym obligatoryjne wskaźniki w zmienianym planie miejscowym, winny odnosić się względem powierzchni *działki budowlanej*, nie zaś względem *powierzchni działek, stanowiących jedną posesję*.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym 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 uchylenia 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.”.

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 stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie** przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały XXVII/229/20 Rady Miejskiej w Grójcu z 26 października 2020 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru części miasta Grójca uchwalonego uchwałą nr XLVIII/368/14 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 20 stycznia 2014 r.”*, 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 Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

*Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/*