



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 28 października 2020 r.

Poz. 10727

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.168.2020.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 26 października 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XXIX/249/20 Rady Miasta Żyrardowa z 29 września 2020 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 października 2020 r.

WNP-I.4131.168.2020.MO

**Rada Miasta Żyrardowa
pl. Jana Pawła II Nr 1
96 – 300 Żyrardów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XXIX/249/20 Rady Miasta Żyrardowa z 29 września 2020 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa”*, w odniesieniu do:

- § 4 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 6 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 5 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 5 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 6 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 6 lit. b tiret piąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 7 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 7 lit. b tiret piąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 8 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 8 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 9 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 9 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 10 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 10 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 11 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 11 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 12 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 12 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 13 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 13 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 9 ust. 2 pkt 14 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 14 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 15 lit. b tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 15 lit. b tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 września 2020 r. Rada Miasta Żyrardowa podjęła uchwałę Nr XXIX/249/20 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378, w brzmieniu przed wejściem w życie 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>), 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych 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. 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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);

- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych; (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania

zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

Zgodnie z 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.

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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 m.p.z.p., w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został 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 oraz stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż 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.

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 o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „2. 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* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania 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 § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., bowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji lecz jedynie 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 (w tym także powierzchnia zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, intensywność zabudowy), o tyle stare procedury winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Miasta Żyrardowa w dniu 30 września 2010 r. uchwały intencyjnej Nr XLIX/404/10 wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją tej ustawy. Tym samym wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy, **winny odnosić się do powierzchni działki lub terenu**.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego intensywność zabudowy, powierzchnię zabudowy oraz udział powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów oznaczonych symbolami: 1 Um, 2 Um, 1 U, 2 U, UC, 1 PU, 2 PU, 3 PU, 4 PU, 5 PU, 6 PU i EE, ustalono w uchwale w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu.

Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 7) wskaźniku intensywności zabudowy - należy przez to rozumieć stosunek powierzchni całkowitej zabudowy na działce budowlanej czyli powierzchni zabudowy wszystkich budynków na działce budowlanej w stosunku do powierzchni działki budowlanej określony liczbą niemianowaną;”;
- § 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu: (...) 3) ustala się obowiązek pozostawienia powierzchni biologicznie czynnej - określonej dla poszczególnych terenów w % w stosunku do powierzchni działki budowlanej;”;
- § 9 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy, wskaźniki zagospodarowania terenów, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustalenia szczegółowe dla terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: (...)

- pkt 5 lit. b tiret trzecie i tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „5) tereny oznaczone jako: 1 Um, 2 Um : (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 60 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 15 % powierzchni działki budowlanej,”;
- pkt 6 lit. b tiret czwarte i tiret piąte uchwały, w brzmieniu: „6) teren oznaczony jako 1 U: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 90 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna dopuszczalna na poziomie 0 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 7 lit. b tiret czwarte i tiret piąte uchwały, w brzmieniu: „7) teren oznaczony jako 2 U: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 90 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 5 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 8 lit. b tiret trzecie i tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „8) teren oznaczony jako UC: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 70 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 20 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 9 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „9) tereny oznaczone jako 1 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 65 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 10 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 10 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „10) teren oznaczony jako 2 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 65 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 10 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 11 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „11) teren oznaczony jako 3 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 65 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 10 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 12 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „12) tereny oznaczone jako 4 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 80 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 2 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 13 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „13) teren oznaczony jako 5 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 65 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 10 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 14 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „14) tereny oznaczone jako 6 PU: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 65 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna minimum 10 % powierzchni działki budowlanej,”;
- § 9 ust. 2 pkt 15 lit. b tiret drugie i tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „15) teren oznaczony jako EE: (...) b) zasady i warunki zagospodarowania: (...) - powierzchnia zabudowy do 95 % powierzchni działki budowlanej, - powierzchnia biologicznie czynna dopuszczalna na poziomie 0 % powierzchni działki budowlanej,”.

Pojęcie „działki budowlanej”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi

publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „nieruchomości gruntowej”, a także „działki gruntu”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 65, z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem *nieruchomości gruntowej*, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie *działki gruntu* w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do *działki ewidencyjnej*, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 276, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2019 r. poz. 393).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”*. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągle obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w przytoczonych powyżej ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „działka budowlana”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „działki”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników

zagospodarowania terenów, w tym m.in. w zakresie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy oraz intensywności zabudowy.

Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia wskaźnika intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy i udziału powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę oznaczonych symbolami: 1 Um, 2 Um, 1 U, 2 U, UC, 1 PU, 2 PU, 3PU, 4 PU, 5 PU, 6 PU i EE, stanowią o naruszeniu dyspozycji przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., które należy stosować w przedmiotowej sprawie, co tym samym stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń wskazanych w petitum rozstrzygnięcia, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”.

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 wyrokach 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* umożliwił 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.** (...)"

- 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 uchwałę 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. (...)”.

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 Miasta Żyrardowa, 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 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 jakiegokolwiek 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”*.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, 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. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w sposób zgodny z brzmieniem przedmiotowego przepisu ustawy sprzed jego nowelizacji.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

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., 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/249/20 Rady Miasta Żyrardowa z 29 września 2020 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Żyrardowa”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje

wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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