



WOJEWODA MAZOWIECKI  
Nr LEX-I.4131.62.2014.BŁ

Warszawa, 3 czerwca 2014 r.

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/177/14 Rady Gminy Rusinów z dnia 28 kwietnia 2014 r. w *sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Rusinów, obejmującego część sołectwa Krzesławice.*

## Uzasadnienie

Rada Gminy Rusinów na sesji w dniu 28 kwietnia 2014 r. podjęła uchwałę Nr XXXII/177/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Rusinów, obejmującego część sołectwa Krzesławice.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami 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.

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 naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie 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 środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocnie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. **Przed wszystkim dla terenów oznaczonych na rysunku planu miejscowego symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R i 1U, brak jest ustaleń w części tekstowej w zakresie: przeznaczenia terenu i zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Na podstawie ww. art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*(...) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (...); 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*”. Zatem każdy, wyodrębniony teren znajdujący się w granicach planu miejscowego musi mieć określone przeznaczenie terenu, jak również m.in. elementy o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu wyjaśnienia wymaga, iż uchwała Nr XXXII/177/14 Rady Gminy Rusinów z dnia 28 kwietnia 2014 r. stanowi o uchwaleniu „nowego” miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Rusinów, obejmującej część sołectwa Krzesławice, nie zaś o zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zmianie uchwały Nr XIV/59/2012) wbrew tytułowi oraz przywołanej podstawie prawnej (tj. art. 27 ustawy o p.z.p.). Zgodnie z brzmieniem § 18 uchwały: „*Na terenie objętym ustaleniami niniejszego planu tracą moc ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów zatwierdzonego*

uchwałą Rady Gminy XIV/59/2012”, co oznacza, że z chwilą wejścia w życie przedmiotowego planu, przestają obowiązywać ustalenia uprzednio uchwalonego planu dla części sołectwa Krzesławice. Rada Gminy nie ma tym samym podstaw prawnych do zawierania ustaleń w brzmieniu: „Dla pozostałych terenów znajdujących się w obszarze planu, oznaczonych symbolami U, KDL, KDD, KDX, R ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów zatwierdzonego uchwałą Nr XIV59/2012 pozostają bez zmian”, o których mowa w § 5 ust. 2 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje na niekonsekwencje tak poczynionych ustaleń planistycznych. Z jednej strony w przywołanym powyżej § 5 ust. 2 uchwały, wskazuje się, że dla terenów oznaczonych symbolami: KDL, KDD i KDX ustalenia planu miejscowego przyjętego uchwałą Nr XIV/59/2012 pozostają bez zmian, z drugiej zaś strony w ramach ustaleń § 16 uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące wskazanych powyżej terenów komunikacji.

Kolejne sprzeczności występujące pomiędzy częścią tekstową uchwały a rysunkiem planu, a także pomiędzy poszczególnymi zapisami uchwały, dotyczą m.in. ustaleń:

- § 4 ust. 2 uchwały, zgodne z którymi na rysunku planu występują zarówno elementy obowiązujące, będące ustaleniami planu, jak i oznaczenia graficzne mające charakter informacyjny i uzupełniający względem ustaleń zawartych w tekście uchwały; tymczasem legenda do rysunku planu miejscowego, nie zawiera wyraźnego podziału, na grupę elementów, które stanowią ustalenia planu, oraz grupę oznaczeń elementów informacyjnych;
- § 4 ust. 2 pkt 2 i 3 uchwały, zgodnie z którymi na rysunku planu określono linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub sposobie zagospodarowania oraz linie rozgraniczające dróg publicznych i wewnętrznych; tymczasem legenda do rysunku planu miejscowego, nie zawiera żadnych linii rozgraniczających, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach;
- § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały, zgodnie z którymi na rysunku planu określono nieprzekraczalne linie zabudowy; tymczasem legenda do rysunku planu miejscowego, nie zawiera ww. obowiązujących ustaleń planu;
- legendy do rysunku planu, w ramach której w grupie oznaczeń dotyczących przeznaczenia terenów, wskazano tereny oznaczone symbolem MN/RM, jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zagrodowej; tymczasem zarówno z części tekstowej, jak i graficznej wynika, iż wskazane powyżej przeznaczenie terenu nie występuje w granicach przedmiotowego planu miejscowego;
- § 8 ust. 1 uchwały, z których wynika, że w celu ochrony archeologicznej plan uwzględni stanowiska archeologiczne: 74-62 18 i 74-62 19; tymczasem na rysunku planu brak wskazania ww. stanowisk archeologicznych;
- § 8 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „W gminnej ewidencji zabytków znajduje się Stodoła Drewniana z I ćw. XX wieku – Krzesławice 57”, która nie została wskazana na rysunku planu miejscowego;
- § 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 2) rysunku planu – należy przez to rozumieć rysunki planu sporządzone na mapie w skali 1:2000 i 1:5000, stanowiące załącznik nr 1 do niniejszej uchwały”; tymczasem zarówno z treści uchwały tj. § 2 pkt 1 oraz załącznika nr 1 do uchwały wynika, iż załącznikiem jest jeden rysunek sporządzony tylko w jednej skali 1:2000.

Wskazać przy tym należy, iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce. Podkreślić przy tym należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego,

oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Ponadto na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, w granicach obszaru objętego jego ustaleniami, znajduje się teren (stanowiący wschodnią granicę przedmiotowego planu - na odcinku od terenu 1KDL do 2KDL) wydzielony liniami rozgraniczającymi (brak oznaczenia linii rozgraniczających w legendzie), który nie posiada oznaczenia literowego i cyfrowego, ani żadnego innego oznaczenia, które pozwalałoby przyporządkować do niego poszczególnych ustaleń planu miejscowego. Tym samym należy stwierdzić, że dla przedmiotowego terenu nie zostało ustalone zarówno przeznaczenie, jak również sposób jego zagospodarowania, w tym warunki zabudowy. Brak określenia przeznaczenia terenu oraz jakichkolwiek ustaleń dla terenu nim objętego, skutkuje niemożnością zastosowania, tej części planu w praktyce. Powyższe stanowi przede wszystkim o naruszeniu 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje również, że granice obszaru dla którego sporządzono przedmiotowy plan miejscowy ostatecznie zostały określone w uchwale Nr XXVII/142/13 Rady Gminy Rusinów z dnia 16 września 2013 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rusinów, obejmującego część sołectwa Krzesławice. Oznacza to, że granice przedmiotowego planu winny być zgodne z granicami opisanymi w § 2 uchwały Nr XXVII/142/13 inicjującej proces planowania przestrzennego. Tymczasem granice planu określone na załączniku graficznym do uchwały Nr XXXII/177/14 są niezgodne z granicami opisanymi w uchwale Nr XXVII/142/13, bowiem stosownie do dyspozycji § 2 ust. 4 uchwały inicjującej proces planowania, winny one m.in. przebiegać „*Od zachodu – wzdłuż wschodniej linii rozgraniczającej drogi symbolu 9.1 KDZ na odcinku – od północnej granicy sołectwa do skrzyżowania z drogą 9.5 KDD*”. Zatem teren przylegający do jednostek terenowych: 1R, 3RM, 1KDL, 1MN/U, 2R, 6MN od strony wschodniej oraz do jednostek terenowych: 1RM, 1MN, 1U od strony północnej (tj. działka ewidencyjna nr 98), nie powinien znajdować się w granicach obszaru objętego planem miejscowym, tylko przebiegać po wschodniej granicy ww. działki. Obszar objęty planem miejscowym określony w uchwale intencyjnej, wiązał organ wykonawczy gminy, przy jego sporządzaniu, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. [„*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”]. Tymczasem z rysunku planu miejscowego, wynika, iż działka ew. o nr 98 w całości znajduje się w granicach planu (oznaczenie granic planu na załączniku graficznym przebiega po zachodniej granicy ww. działki), przy czym w części tekstowej brak jest dla niego jakichkolwiek ustaleń.

Objęcie planem miejscowym obszaru większego aniżeli w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, stanowi także o naruszeniu art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Odnosząc się do pozostałych ustaleń przedmiotowej uchwały to wskazać należy, iż w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

- 1RM, 2RM, 3RM, doszło do naruszenia: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustaleniami § 15 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz § 3 pkt 5 uchwały, jako przeznaczenie podstawowe, które powinno przeważać w ww. strefie funkcjonalnej określono: zabudowę zagrodową, obiekty inwentarskie i gospodarcze związane

z gospodarką rolną, cieplarnie i szklarnie, przy czym plan dopuszcza, w ramach przeznaczenia uzupełniającego (innego niż podstawowe) realizację zabudowy jednorodzinnej, usługowej, czy usługowo – produkcyjnej (*quod vide* § 6 pkt 5, § 15 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 15 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 15 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały). W ten sposób organ uchwałodawczy nie określił jednoznacznie przeznaczenia terenu, a tym samym sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy tych terenów. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu zawarte w § 15 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały określają, że „*teren działki pod usługę lub działalność usługowo-produkcyjną można zabudować w 50%; pozostały teren to 30% powierzchni biologicznie czynnej i 20% place, parkingi, chodniki itp.*”, przy czym z ustaleń zawartych w § 15 ust. 1 pkt 2 lit. h, pkt 5 lit. b uchwały wynika, że wskaźniki powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej określono odpowiednio na poziomie 40 i 50%, co w kontekście ustaleń zawartych w § 15 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, wskazuje, że np. funkcja może być przeznaczeniem podstawowym, bowiem zajętość powierzchni pod usługi, bądź działalność usługowo – produkcyjną określona została na wyższym poziomie niż powierzchnia zabudowy z zakresu przeznaczenia podstawowego. Powyższe wynika również z ustaleń § 9 ust. 1 pkt 8 uchwały.

- 1RM, 2RM, 3RM, doszło do naruszenia: art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak jednoznacznego określenia maksymalnej wysokości zabudowy gospodarczej i usługowo – produkcyjnej, a także obiektów inwentarskich. Brak wskazania jednoznacznej wysokości dla zabudowy usługowo - produkcyjnej, oznacza nieokreślenie ważnego parametru kształtowania zabudowy, która zgodnie z § 15 ust. 1 pkt 5 lit. d uchwały, może być podstawowym przeznaczeniem ww. terenów. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określania maksymalnej wysokości zabudowy), określenia wysokości zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy gospodarczej i usługowo – produkcyjnej wyrażone w formie liczby kondygnacji naziemnych (§ 15 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, jest niewystarczające i nie czyni zadość ww. przepisom. Brak określenia wysokości zabudowy dotyczy również obiektów inwentarskich.
- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, doszło do naruszenia: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ustaleniami § 15 ust. 2 pkt 1 oraz § 3 pkt 5 uchwały, jako przeznaczenie podstawowe, które powinno przeważać w ww. strefie funkcjonalnej określono: zabudowę mieszkaniową jednorodziną, przy czym plan dopuszcza, w ramach przeznaczenia uzupełniającego (innego niż podstawowe) realizację zabudowy zagrodowej (*quod vide* § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały). Tymczasem z ustaleń planu zawartych w § 15 ust. 2 pkt 6 uchwały, wynika, że „*teren działki pod usługę lub działalność usługowo-produkcyjną można zabudować w 50%; pozostały teren to: 30% powierzchni biologicznie czynnej i 20% place, parkingi, chodniki itp.*”, wynika iż funkcja podstawowa tj. zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, może być wyparta przez zabudowę usługową. W ten sposób organ uchwałodawczy nie określił jednoznacznie przeznaczenia terenu, a tym samym również sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy tych terenów;
- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, doszło do naruszenia: art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak jednoznacznego określenia maksymalnej wysokości zabudowy zagrodowej oraz usługowej i usługowo - produkcyjnej. Zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 3 lit. c uchwały, dla ww. terenów ustalono „*maksymalną wysokość zabudowy towarzyszącej 1 kondygnacja*”. Zdaniem organu nadzoru, analogicznie, jak w przypadku jednostek terenowych RM, wysokość zabudowy winna być wyrażona w wymiarze metrycznym. Ponadto wyrażona wysokość zabudowy w kondygnacjach dotyczy zabudowy towarzyszącej,

nie zaś uzupełniającej, jaką zgodnie z § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały, jest zabudowa zagrodowa. W tej sytuacji uznać należy, że dla budynków gospodarczych, inwentarskich, usługowych oraz usługowo – produkcyjnych nie określono maksymalnej wysokości zabudowy;

- 5MN, 6MN, doszło do naruszenia: art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., poprzez brak linii rozgraniczających tych terenów. Na rysunku planu nie określono linii rozgraniczających od strony południowej ww. terenów;
- 1MN/U, doszło do naruszenia: art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia maksymalnej wysokości dla zabudowy usługowej. Zgodnie z ustaleniem § 15 ust. 3 pkt 6 uchwały, zabudowa usługowa w praktyce może być funkcją podstawową na działce, a zatem brak ustalenia dla niej, podstawowego parametru kształtowania zabudowy, uniemożliwia zastosowanie ustaleń planu w praktyce. Analogicznie, jak w przypadku jednostek terenowych MN, w § 15 ust. 3 pkt 3 lit. c uchwały, ustalono wysokość zabudowy towarzyszącej, a nie zabudowy usługowej, która może być zarówno przeznaczeniem uzupełniającym (*quod vide* § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały), jak i podstawowym (*quod vide* § 15 ust. 3 pkt 6 vs. § 15 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały), w dodatku uczyniono to za pomocą liczby kondygnacji, nie zaś poprzez określenie wymiaru metrycznego;
- 1US, doszło do naruszenia: art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu. Z ustaleń § 15 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały wynika, że plan określa jako podstawowy rodzaj zainwestowania „*niekubaturowe obiekty i urządzenia sportu i rekreacji*”, jednakże na rysunku planu miejscowego określone zostały, w ramach ww. jednostki terenowej, nieprzekraczalne linie zabudowy, które stosownie do ustaleń § 3 pkt 9 uchwały wyznaczają linię zabudowy z zakazem jej przekraczania na zewnątrz. Z części graficznej wynika zatem możliwość realizacji zabudowy kubaturowej. W podobny sposób można kwalifikować ustalenia zawarte w § 15 ust. 4 pkt 2 lit. a uchwały, z których wynika jednak możliwość realizacji obiektów usługowych związanych „*z przeznaczeniem wypoczynkowo – rekreacyjnym terenu*”. W tej sytuacji niezbędnym było określenie wszystkich wymaganych przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźników i parametrów.

Ustawa o p.z.p., jako podstawowy akt regulujący proces gospodarowania przestrzenią, zawiera regulacje w dwóch podstawowych obszarach: określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz określa zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem zasad ich zagospodarowania i zabudowy. Akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, to pogodzenie interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najczęściej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym, lub ustalenie go w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie może pozostać bez interwencji organu nadzoru.

Ponadto w myśl cytowanego na wstępie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy powinien określać m.in. linie zabudowy. Konkretyzację ww. przepisu, odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „Ustala się następujące

wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) 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". Odesłanie w części tekstowej uchwały do rysunku planu w zakresie określenia linii zabudowy, nie czyni zadość ww. przepisom, bowiem usytuowanie linii zabudowy na rysunku planu, nie zostało zwymiarowane.

Rysunek planu, stosownie do ustaleń § 2 ust. 1 uchwały, winien zostać sporządzony w skali 1:2000. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.: „Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000”. Tymczasem w opisywanej sprawie sporządzający plan miejscowy uzyskał z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Pszysusze kopię mapy zasadniczej w skali 1:1000. Jednakże rysunek planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXII/177/14, został sporządzony na kompilacji mapy zasadniczej i ewidencyjnej, w dodatku w skali 1:2000. Tym samym mapa, na której sporządzono rysunek planu miejscowego nie spełnia wymogu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zaznaczyć przy tym należy, iż stosownie do zapisów art. 18 pkt 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), rozpowszechnianie, rozprowadzanie oraz reprodukcje w celu rozpowszechniania i rozprowadzania map, materiałów fotogrametrycznych i teledetekcyjnych, stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, wymaga w zakresie zasobu powiatowego zezwolenia starosty. W przypadku wykonywania, wbrew ww. przepisom, tj. bez wymaganego zezwolenia starosty, bądź wbrew jego warunkom, prac reprodukcyjnych lub rozpowszechniania mapy, przepisy ustawy Prawa geodezyjnego i kartograficznego przewidują sankcje, które określone zostały w art. 48 ust. 1 pkt 4 i ust. 2.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał. Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 3 pkt 13 uchwały, zdefiniowano pojęcie „intensywności zabudowy”, przez które należy rozumieć „(...) stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce do powierzchni tej działki”. Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując pojęcie intensywności zabudowy, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „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 (...)”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44;



wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

**Organ nadzoru wskazuje również na brak podstaw prawnych do formułowania ustalenia w brzmieniu: „*plan dopuszcza możliwość łączenia istniejących działek w celu powiększenia nieruchomości (...)*”, zawartego w § 11 ust. 2 uchwały.** Ustalenie dotyczące procedury podziału nieruchomości, zawarte zostało wśród ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Organ nadzoru wskazuje, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniają rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości. Należy przy tym dodać, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, których tryb określa Dział III, Rozdział 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518). Tryb ten odnosi się do jednolitej procedury, w ramach której następuje najpierw scalenie nieruchomości, a następnie ich podział zgodny z zasadami ustalonymi w planie. Tymczasem przywołana powyżej jednostka redakcyjna odnosi się do odrębnej procedury. Połączenie i podział nieruchomości dokonywany jest w trybie art. 98b, uregulowanym w Dziale III, Rozdziale 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w przypadku i na warunkach w nim wskazanych.

Dodatkowo nakładanie obowiązków w postaci konieczności dokonania uzgodnienia (uzyskania zgód, porozumień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, również stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. Zatem Rada Gminy Rusinów nie miała podstaw prawnych do zawierania ustaleń w brzmieniu: „*na terenach projektowanej zabudowy MN, MN/U i RM ustala się obowiązek ochrony istniejących urządzeń melioracyjnych i konieczność uzgadniania lokalizacji budynków na gruntach zmeliorowanych*”, o których mowa w § 6 pkt 11 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, na nieprawidłowość ustaleń zawartych m.in. w: § 3 pkt 4, § 7 ust. 5 pkt 1, § 12 ust. 2, § 13 ust. 10 i 12 uchwały, w odniesieniu do przepisów szczególnych. Zgodnie z doktryną prawa istota przepisów szczególnych, w stosunku do przepisu ogólnego, polega na tym, że przepis szczególny, tę samą kwestię reguluje w sposób odrębny niż przepis ogólny. Ponadto przepis szczególny uchyla stosowanie przepisu ogólnego. Nie można więc uznać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a do takich zapewne odnoszą się przedmiotowe ustalenia planu, za przepis szczególny w stosunku do planu miejscowego, który musiałby być uznany wówczas za przepis ogólny.

Wskazane powyżej uchybienia stanowią naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXII/177/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Gminy Rusinów, obejmującego część sołectwa Krzesławice co, na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:  
Jacek Kozłowski

