



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.235.2015.KS

Warszawa, 28 października 2015 r.

## **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr VIII/49/2015 Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 29 września 2015 r. „*w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Łubienica Superunki – dz. ew. 113 i 114*”.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Pokrzywnica, na sesji w dniu 29 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr VIII/49/2015 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Łubienica Superunki – dz. ew. 113 i 114”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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 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.

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 dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach § 4 pkt 3 uchwały, zdefiniowano pojęcie **infrastruktury technicznej** [„Ilekróć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) infrastrukturze technicznej – należy przez to rozumieć sieci

(podziemne, naziemne lub nadziemne) i związane z nimi obiekty służące obsłudze, w szczególności obszaru objętego planem, w zakresie: zaopatrzenia w wodę, energię elektryczną i paliwa gazowe, odprowadzania ścieków, zbierania odpadów i telekomunikacji;”]. Organ nadzoru wskazuje, że powyższymi ustaleniami uchwały zmodyfikowano przepis art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.), do którego odwołuje się art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, 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 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.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, 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 interior non derogat legi superiori).

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”, przy czym stosownie do:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w aktach hierarchicznie wyższych, narusza przywołane powyżej przepisy.

Organ nadzoru wskazuje, że ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania

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

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym, który został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu – granic obszaru, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Powyższy przepis rozumieć należy w ten sposób, iż to wstępne ustalenie granic obszaru objętego planem jest wiążące w dalszej części procedury uchwalania planu (*vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 29 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 759/10).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 4 listopada 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 394/08: „*Organ planistyczny nie może bowiem w ramach ustaleń, wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną. **Obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego zawsze powinien się pokrywać z obszarem zakreślonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania tego planu, podjętej w oparciu o art. 14 ust. 1 – 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (intencyjnej).***”.

Zgodnie 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.*” Powyższe oznacza, że ustalenia planistyczne sformułowane, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia dotyczyć mogą tylko i wyłącznie obszaru nim objętego, a więc obszaru wyznaczonego w uchwale inicjującej proces sporządzenia planu miejscowego.

Przechodząc na grunt niniejszej sprawy zauważyć należy, iż stosownie do uchwały Rady Gminy Pokrzywnica Nr XXVII/143/2013 z dnia 21 marca 2013 r. przystąpiono w § 1 ust. 1

do sporządzania planu miejscowego obejmującego obszar działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 113 i 114 o łącznej powierzchni 3,94 ha z obrębu Łubienica Superunki, jednostka ewidencyjna Pokrzywnica. Powyższe oznacza, iż lokalny prawodawca winien sporządzić plan miejscowy zawierający ustalenia, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., odnosząc się jedynie do ww. działek. Tymczasem w:

- § 7 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Nakazuje się zachowanie istniejących rowów, przy czym dopuszcza się ich przebudowę i rozbudowę zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu prawa wodnego z zachowaniem ciągłości układu odprowadzania wód opadowych i roztopowych.*”, podczas gdy z ustaleń części graficznej nie wynika, iż w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym występują jakiegokolwiek **rowy**;
- § 12 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się następujące warunki dotyczące liczby **miejsc postojowych** w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz sposób ich realizacji: (...) 3) należy zapewnić miejsca postojowe przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu dróg publicznych i prawa o ruchu drogowym.*”; uchwałodawca, w cytowanych powyżej ustaleniach odwołał się do ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, z późn. zm.), a także do ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U z 2012 r. poz. 1137, z późn. zm.); zgodnie z art. 12a ust. 1 ww. ustawy o drogach publicznych „*1. Organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach wyznaczając miejsca przeznaczone na postój pojazdów wyznacza stanowiska postojowe dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym, zwaną dalej „kartą parkingową”: 1) na drogach publicznych; 2) w strefach zamieszkania, o których mowa w art. 2 pkt 16 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym; 3) w strefach ruchu, o których mowa w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym.*”; organ nadzoru wskazuje, że obie ustawy regulują kwestie dotyczące dróg publicznych, które nie występują w granicach obszaru objętego planem miejscowym, tym samym ustalenia § 12 pkt 3 uchwały nie mają znaczenia normatywnego w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym;
- § 13 pkt 4 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*W zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 4) sieci infrastruktury technicznej należy prowadzić przez tereny przeznaczone na cele publiczne, w szczególności przez tereny **dróg publicznych**; dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej poza terenami przeznaczonymi na cele publiczne, a w szczególności przez tereny dróg wewnętrznych;*”, podczas gdy w ramach obszaru objętego planem miejscowym brak jest terenów przeznaczonych na cele publiczne, w tym dróg publicznych;
- załączniku nr 3 do uchwały, stanowiącym rozstrzygnięcie Rady Gminy Pokrzywnica o sposobie realizacji, zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasadach ich zagospodarowania, w którym rozstrzygnięto kwestie dotyczące wykupu terenów oraz budowy dróg publicznych, a także oświetlenia ulic, podczas gdy w granicach obszaru objętego planem miejscowym nie wskazano jakichkolwiek dróg publicznych.

**Organ nadzoru wskazuje, że regulacje planistyczne muszą odnosić się do obszaru objętego planem miejscowym (vide art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza obszar określony w uchwale przystąpieniowej. Jednocześnie rada gminy związana jest granicami przedmiotowymi zakresu planu miejscowego wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem wyłącznie w granicach upoważnienia zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że przedmiotem regulacji planu miejscowego winny być ustalenia wskazane przez ustawodawcę dostosowane do obszaru objętego planem. Jeżeli zatem w granicach obszaru objętego planem miejscowym nie występują np. drogi publiczne czy też rowy, to formułowanie**

ustaleń planistycznych w stosunku do nich wykracza poza zakres regulacji wynikający z art. 15 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, że każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Pokrzywnica, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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 wprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (Sygn. akt 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*”.

Z kolei w ramach ustaleń zawartych w § 13 uchwały, sformułowano zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej. W kontekście powyższych ustaleń wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, plan miejscowy winien zawierać ustalenia dotyczące sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych. We wskazanych powyżej regulacjach nie określono parametrów sieci infrastruktury technicznej, co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że katalog wymagań wymieniony w art. 15 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., nie musi być uwzględniony obowiązkowo, niemniej jednak obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację *obiektów i urządzeń budowlanych służących wydobywaniu kopalin* (vide § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały), to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w 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 **dotyczące określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie.

Pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy* zostało zatem przez ustawodawcę wyraźnie wyszczególnione jako wymagany obligatoryjnie wskaźnik kształtowania zabudowy i stało się pojęciem ustawowym. Pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie. W realizowaniu tego prawa gmina jest samodzielna.

Organ nadzoru wskazuje, że określenie „gabaryt obiektu budowlanego” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określenia gabarytów obiektów) i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wysokość projektowanej zabudowy), określa wysokość zabudowy w planie miejscowym, jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Zdaniem organu nadzoru określenie wskaźnika, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować przewidzianych ustaleniami planu miejscowego obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi. **Niezależnie od powyższego, zawsze jednak niezbędnym jest podanie maksymalnej wysokości zabudowy w wymiarze metrycznym, oraz określenie gabarytów wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych w planie.**

Należy przy tym wskazać, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. Zdaniem organu nadzoru, interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. Nr 1409 z późn. zm.), zgodnie z którym przez „budowę”, należy rozumieć: „(...) wykonywanie **obiekту budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;**”. Warto zatem zauważyć, jak wskazano powyżej, iż termin „wysokość zabudowy”, dotyczy wysokości szeregu **obiekту budowlanych** stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Zgodnie zaś z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, w skład zabudowy mogą **wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle** i obiekty małej architektury.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, że pojęcie „zabudowy” nie może być przez organ uchwałodawczy definiowane ani interpretowane w sposób dowolny, a uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy, a więc wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie, w systemie metrycznym, co znajduje swoje odzwierciedlenie także w stanowisku judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1775/12 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876) i z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377). Ponadto gdyby nawet zawęzić pojęcie zabudowy jedynie do budynków, to zgodnie z wymogami 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 organ uchwałodawczy zobligowany był do określenia gabarytów obiektów.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały, wynika że w ustaleniach § 4 pkt 8 uchwały Rada Gminy Pokrzywnica zdefiniowała pojęcie zabudowy [„Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 8) zabudowie - należy przez to rozumieć jeden budynek lub zespół budynków”], **ograniczając je wyłącznie do budynków.**

Tymczasem z podjętej uchwały wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem PE-1 przeznaczonego pod eksploatację kopalni ze złóż, który stanowi jednocześnie cały obszar objęty planem miejscowym, dopuszcza się realizację budowli i urządzeń służących wydobywaniu kopalni, bez określenia gabarytów takich obiektów, co potwierdzają ustalenia zawarte w:

- § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. *Dopuszcza się na terenie oznaczonym symbolem PE-1 realizację infrastruktury towarzyszącej związanej z eksploatacją zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym: (...) 1) obiekty i urządzenia budowlane służące wydobywaniu kopalni;”;*
- § 17 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem PE-1 wprowadza się zakaz: 1) realizacji jakiegokolwiek zabudowy; 2) realizacji budowli i urządzeń oraz infrastruktury technicznej nie związanych z wydobywaniem surowców do czasu zakończenia eksploatacji górniczej i przeprowadzenia rekultywacji terenu;”;
- § 19 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem PE-1 ustala się następujące szczegółowe warunki, zasady i standardy zagospodarowania terenu: (...) 8) *nie ustala się parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy towarzyszącej eksploatacji kopalni, sposób zagospodarowania terenu należy dostosować do potrzeb technologicznych eksploatacji.*”.

Jednocześnie należy wskazać, że powyższe ustalenia są ze sobą ewidentnie sprzeczne, bowiem z jednej strony organ uchwałodawczy dopuszcza w § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały realizację obiektów budowlanych, czyli budynków, budowli oraz obiektów małej architektury związanych z eksploatacją kopalni, co potwierdzają ponadto ustalenia § 19 pkt 8 uchwały odnoszące się do zabudowy (a więc także budynków) z drugiej zaś strony zakazuje realizacji jakiegokolwiek budynków (§ 17 pkt 1 uchwały). Zdaniem organu nadzoru zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Uchwałodawca wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że Rada Gminy Pokrzywnica, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na całym obszarze planu miejscowego, uniemożliwiła faktyczną ich realizację przez co naruszyła 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, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy.

Obligatoryjność ustaleń planistycznych w odniesieniu do takich terenów, wynika nie tylko z cytowanych powyżej przepisów, ale znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi w sprawie Sygn. akt II SA/Łd 73/14 z 8 maja 2014 r. (publ. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym to orzeczeniu stwierdzono m.in., że: „W sprawie niniejszej pominięcie obowiązkowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu jest istotnym naruszeniem zasad uchwalania aktu planistycznego. W szczególności dopuszczenie na danym terenie zabudowy lub rozbudowy istniejących obiektów, a także brak wyraźnego zakazu zabudowy bądź rozbudowy o przeznaczeniu związanym z różnymi formami zabudowy rodzi obowiązek ustalenia w planie miejscowym parametrów określonych w treści art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.. Odnosząc powyższe



do zapisów § 21 ust. 2 kontestowanej uchwały dostrzec wypada, iż dla terenu oznaczonego symbolem IPG organ nie określił wszystkich warunków i parametrów zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Analizując postanowienia wskazanego przepisu zaskarżonej uchwały należy zatem zgodzić się ze stanowiskiem organu nadzoru, iż w sposób niepełny określono warunki i parametry zabudowy, co stanowi naruszenie wspomnianych przepisów. W przepisie § 3 pkt 9 planu na terenie oznaczonym symbolem PG dopuszcza się lokalizację niezbędnych do funkcjonowania projektowanego zakładu górniczego budynków biurowych, socjalnych i technicznych. Tymczasem plan dla symbolu IPG wprowadzając zakaz realizacji budynków nie związanych z eksploatacją złoża, wskazał tylko na linię zabudowy (...)

Ponadto w § 19 pkt 5 uchwały Rada Gminy Pokrzywnica sformułowała ustalenie w brzmieniu: „Na terenie oznaczonym symbolem PE-1 ustala się następujące szczegółowe warunki, zasady i standardy zagospodarowania terenu: (...) 5) nakaz po wyeksploatowaniu złoża rekultywacji terenu zgodnie z kierunkiem wynikającym z decyzji wydanej na podstawie przepisów odrębnych;”

Zdaniem organu nadzoru wskazane powyżej uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących obszarów wymagających rekultywacji wyrażoną w art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o p.z.p., gdzie wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji polegają na określeniu **granic obszarów** przekształceń i **rekultywacji**. Nakładanie dodatkowych obowiązków stanowi z jednej strony wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11), z drugiej zaś naruszenie to dotyczy również odesłania do rozstrzygnięć zawartych w przyszłej decyzji administracyjnej. Powyższe oznacza, że kierunek rekultywacji, a więc przyszły stopień zagospodarowania nie będzie wynikał z ustaleń zawartych w przedmiotowym planie miejscowym, lecz z przyszłych decyzji administracyjnych. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde 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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności powyższej uchwały w całości umożliwi zastosowanie, w odpowiednim zakresie, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VIII/49/2015 Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Lubienica Superunki - dz. ew. 113 i 114”, 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