



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.227.2015.JF

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/46/2015 Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 29 września 2015 r. *„w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Kępiaste”*.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Pokrzywnica, na sesji w dniu 29 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr VIII/46/2015 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Kępiaste”.

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 1** uchwały, zdefiniowano pojęcie infrastruktury technicznej [*„Ileż w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 1) 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”*.

Ponadto w ustaleniach **§ 4 pkt 2** uchwały, zdefiniowano pojęcie intensywności zabudowy [*„Ileż w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 2) intensywności zabudowy – należy przez to rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, rozumiany jako udział sumarycznej powierzchni zabudowy wszystkich budynków w stosunku do powierzchni działki budowlanej;”*]. Tymczasem ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zdefiniował pojęcie „intensywności zabudowy”. Zgodnie z ww. przepisem maksymalna i minimalna intensywność zabudowy to *„(...) wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”*. Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie był uprawniony do definiowania ww. pojęcia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy. Zatem kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację i powtórzenie postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

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. 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 § 1 ust. 3 uchwały Rady Gminy Pokrzywnica Nr XXVII/143/2013 z dnia 21 marca 2013 r. przystąpiono do sporządzania planu miejscowego obejmującego obszar działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 16/18 z obrębu Kępiaste, 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:

- § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Ustala się następujące zasady sytuowania i rozmieszczania reklam: (...) reklamy lokalizowane w liniach rozgraniczających terenów dróg publicznych nie mogą mieć więcej niż 5 m wysokości i należy je realizować na warunkach określonych przez zarządcę drogi;*”, podczas gdy w obszarze objętym planem miejscowym nie występują żadne drogi publiczne, do których odnoszą się powyższe regulacje;
- § 10 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;
- § 16 pkt 4 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: (...) 4) 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), 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 § 16 pkt 4 uchwały nie mają znaczenia normatywnego w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym;

- § 17 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 oraz pomiędzy linią rozgraniczającą, a nieprzekraczalną linią zabudowy;”, podczas gdy w ramach obszaru objętego planem miejscowym brak jest terenów przeznaczonych na cele publiczne, w tym drogi publiczne;
- § 20 ust. 4 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4. Jako rozwiązanie preferowane ustala się prowadzenie linii elektroenergetycznych o różnych napięciach po oddzielnych trasach; dopuszcza się jednak w technicznie lub ekonomicznie uzasadnionych przypadkach prowadzenie elektroenergetycznych napowietrznych linii średniego napięcia i niskiego napięcia na wspólnych słupach.”, podczas gdy w ustaleniach planistycznych nie wyznaczono terenów z przeznaczeniem pod realizację linii średniego napięcia; ponadto realizacja takiej linii oznacza konieczność wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.;
- załączniku nr 2 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, 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 §§ 17, 18, 19, 20, 21 i 22 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.

Zgodnie z 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 również **ustalenia dotyczące określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów 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.

Gmina realizuje swoje uprawnienie i obowiązek do określenia wysokości zabudowy 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.**

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 poziomą 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).

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 8 ust. 1 pkt 5 i § 25 ust. 2 uchwały wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem MN-1, który stanowi jednocześnie cały obszar objęty planem miejscowym, dopuszcza się realizację obiektów małej architektury, bez określenia gabarytów takich obiektów. Powyższe stanowi o naruszeniu 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.

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/46/2015 Rady Gminy Pokrzywnica z dnia 29 września 2015 r. „*w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego obejmującego część miejscowości Kępiaste*”, 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