



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.252.2015.RM

Warszawa, 17 listopada 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 X/73/15 Rady Gminy w Troszynie z dnia 29 października 2015 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”*.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 października 2015 r. Rada Gminy w Troszynie, podjęła uchwałę Nr X/73/15 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 3 i 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.”.

Z przytoczonej podstawy prawnej wynika, że została ona podjęta w wykonaniu uchwały Nr X/73/15 Rady Gminy w Troszynie z dnia 17 września 2014 r. w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki, w gminie Troszyn. Tymczasem Rada Gminy w Troszynie w oparciu o przedmiotową uchwałę podjęła już, w dniu 26 czerwca 2015 r., uchwałę Nr VIII/51/15 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”. Wojewoda Mazowiecki w dniu 28 lipca 2015 r. rozstrzygnięciem nadzorczym znak: LEX-I.4131.165.2015.RM, stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały.

Z przekazanej, na podstawie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., dokumentacji prac planistycznych wynika, iż Wójt Gminy Troszyn kontynuował proces sporządzania planu miejscowego od ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, do czego miał prawo na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., jednakże przy kolejno podejmowanej uchwale przyjmującej plan miejscowy, winien przywołać przepis ten w podstawie prawnej. Tymczasem w podstawie prawnej przywołano przepis art. 3 i art. 20 ust. 1 ustawy 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.

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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

Natomiast tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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.

Uszczegółowienie wspomnianego art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, 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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;***”.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że **ustalenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**. Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor. Ponadto należy wskazać, że ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym

przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tymczasem Rada Gminy w Troszynie w ustaleniach, o których mowa w § 4 ust. 2 pkt 6 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1PG, 2PG i 3PG sformułował ustalenia w brzmieniu: „2. Ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, dla terenów, o których jest mowa w § 4 ust. 1: (...) 6) intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej: a) minimalna Q_{\min} ”, przy czym z ustaleń szczegółowych zawartych w: § 1 ust. 6 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 2 lit. a, § 4 ust. 2 pkt 2 i 3, § 4 ust. 2 pkt 6 lit. b i § 4 ust. 2 pkt 7 uchwały, wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej.

W ocenie organu nadzoru, organ uchwałodawczy **nie określił tym samym obowiązkowego minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężając pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo, a powyższe zapisy odnośnie określenia minimalnej intensywności zabudowy, nie czynią tego. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się do nowej zabudowy i winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Zaznaczyć należy, że *parametrem* jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), określona w systemie metrycznym. Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo. Określenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy na poziomie 0,0 oznacza *de facto* brak zabudowy kubaturowej, tymczasem w przywołanych powyżej ustaleniach dotyczących wszystkich jednostek terenowych objętych planem miejscowym z wyjątkiem terenów dróg wewnętrznych oraz drogi publicznej, wskazuje się tereny na których możliwa jest realizacja zabudowy kubaturowej. Kluczowym w niniejszej sprawie jest również fakt, iż ustawodawca w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskazał, iż wskaźnik ten „określa się obowiązkowo”, co oznacza, iż ustalenia planistyczne określające go na poziomie 0,0 nie wypełniają normy wskazanej w ww. przepisie. Powyższe oznacza naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ww. jednostek terenowych.

Organ nadzoru podkreśla, że na konieczność przestrzegania przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskazywał już w swym rozstrzygnięciu nadzorczym z dnia 28 lipca 2015 r. znak: LEX-I.4131.165.2015.RM. W przedmiotowym rozstrzygnięciu nadzorczym, wskazano również na naruszenie ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.), w odniesieniu do użytego w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały sformułowania, w brzmieniu: *jakichkolwiek znalezisk archeologicznych*, a także na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 8 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Ponownie wskazać należy, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, 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 wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały.

W związku z przedstawionym w § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały uregulowaniem, organ nadzoru wskazuje, iż w art. 32 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w sposób szczegółowy określono sposób postępowania w przypadku odkrycia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem, przy prowadzeniu robót budowlanych lub ziemnych. Z kolei w art. 33 ww. ustawy wskazano sposób postępowania w przypadku znalezienia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym. Wskazać przy tym należy, że ustawodawca używa tu normatywnych pojęć „zabytek” i „zabytek archeologiczny”, nie zaś *znalezisko archeologiczne*. Powyższe oznacza przekroczenie granic kompetencji, a tym samym wykroczenie poza zakres regulacji określony enumeratywnie w art. 15 ustawy o p.z.p., a tym samym stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Naruszenie przepisów: § 62 ust. 3 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542), art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło w ustaleniach zawartych w § 3 ust. 7 pkt 3 uchwały w brzmieniu: „7. Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości: (...) dla terenów wyznaczonych w planie, dla których nie wskazano minimalnych szerokości frontów działek oraz minimalnych powierzchni wydzielania nowych działek, nowowydzielane działki w wyniku scalenia i podziału nieruchomości winny spełniać następujące wymogi: co najmniej 0,1 m szerokości frontu działki **i co najmniej 0,1 m² powierzchni działki**”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.**

Sposób i tryb scalania i podziału nieruchomości, określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. Nr 86, poz. 736). Zgodnie z § 9 ww. rozporządzenia, dla gruntów objętych uchwałą o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości upoważniony przez wójta geodeta przygotowuje geodezyjną dokumentację projektową scalenia i podziału nieruchomości, na którą składa się: mapa z geodezyjnym projektem scalenia i podziału nieruchomości, a także rejestr nieruchomości, z wykazaniem stanu dotychczasowego oraz stanu nowego po scaleniu i podziale, przy czym geodeta ten wykonuje dodatkowe czynności polegające na: geodezyjnym opracowaniu granic nieruchomości objętych scaleniem i podziałem nieruchomości a także wyznaczeniu i wskazaniu uczestnikom postępowania granic nowo wydzielonych działek gruntu oraz utrwaleniu tych granic, zgodnie z przepisami o rozgraniczaniu nieruchomości.

Pojęcia „nieruchomości gruntowej”, a także „działki”, należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „nieruchomość gruntowa” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „działka gruntu” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie *działki gruntu* w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do *działki ewidencyjnej*, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie rozporządzenie w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w tym jego ustalenia zawarte w:

- § 9 ust. 1, z którego wynika, iż „Działkę ewidencyjną stanowi ciągle obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych.”;
- § 62 ust. 3, z którego wynika, iż „Pole powierzchni działek ewidencyjnych określa się w hektarach z precyzją zapisu do 0,0001 ha.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika jednoznacznie, iż brak jest możliwości powstania w wyniku procedury scalenia i podziału nieruchomości działki ewidencyjnej o powierzchni mniejszej niż 1 m², zaś ustalenia uchwały zawarte w § 3 ust. 7 pkt 3 uchwały, stanowią o naruszeniu § 62 ust. 3 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „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.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia, o czym mowa była we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia. Powyższe oznacza zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenia jej parametrów.

Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. Sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu*

przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.** Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiązanych sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. **Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. Sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. Sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób**

dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury, w tej materii, na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 3 ust. 8 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Naruszenia te dotyczą wszystkich jednostek terenowych z wyłączeniem dróg, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, w tym dotyczących braku normatywnych ustaleń w odniesieniu do: minimalnego wskaźnika

intensywności zabudowy, parametrów infrastruktury technicznej, a także powierzchni działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/73/15 Rady Gminy w Troszynie z dnia 29 października 2015 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek położonych w miejscowości Repki w gminie Troszyn”, 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