



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 lutego 2018 r.

WNP-I.4131.10.2018.AK

**Rada Miejska w Halinowie**  
**ul. Spółdzielcza 1**  
**05 – 074 Halinów**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875, 2232 oraz z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXIX.370.2017 Rady Miejskiej w Halinowie z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Długa Szlachecka, gmina Halinów”, w zakresie ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU i 10MNU.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska w Halinowie, na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXIX.370.2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Długa Szlachecka, gmina Halinów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332, z późn. zm.);
- rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462, z późn. zm.).

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*). Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach § 4 ust. 1 pkt 11 zdefiniowano pojęcie: *wskaźnika powierzchni zabudowy*, w brzmieniu: „*Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 11) wskaźniku powierzchni zabudowy – należy przez to rozumieć iloraz powierzchni działki budowlanej lub terenu zajętej przez rzuty poziome wszystkich budynków w ich obrysie zewnętrznym i powierzchni tej działki, wyrażony w procentach;*”.

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, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać

przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, **przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.**

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki lub terenu, takich jak: **powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych**, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, **niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, zaś w przypadku budynków - **powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia** (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Zgodnie z PN-ISO 9836: 1997 przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, przy czym powierzchnia ta jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku. **Ponadto do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni:**

- obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu;
- elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
- zajmowanej przez wydzielone obiektu pomocnicze – np. szklarnie, altany, szopy;

**Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, niezbędne jest sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), to definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny, od wskazanych powyżej przepisów uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszające prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).**

W kontekście definiowania pojęcia *powierzchni zabudowy* należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: *„Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy ustawy Prawo budowlane nie określają definicji powierzchni zabudowy. Pojęcie to mimo, że nie zostało zdefiniowane jest jednak jednym z charakterystycznych parametrów użytkowych w budownictwie. Charakterystyczne parametry użytkowe stosowane*

w budownictwie określone zostały w polskiej normie PN ISO 9836. Polskie normy nie są co prawda przepisami prawa jednak z celów i zasad dla których utworzono zbiór polskich norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę ustalający do powszechnego i wielokrotnego stosowania zasady wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 785/07). W orzecznictwie wskazuje się, że w pojęciu powierzchnia zabudowy należy przypisywać takie znaczenie jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej polskiej normie. Zgodnie z punktem 5.1.2.2 polskiej normy powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Do powierzchni tej nie wlicza się powierzchni obiektów budowlanych, ani ich części nie wystających ponad powierzchnia terenu powierzchni elementów drugorzędnych np. schodów zewnętrznych ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznej powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy).”.

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia wskaźnika powierzchni zabudowy, o którym mowa w § 4 ust. 1 pkt 11 uchwały.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji aktów wyższego rzędu, 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.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, które wyraźnie wskazuje że „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876).

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że w definicji wskaźnika powierzchni zabudowy odwołano się do powierzchni terenu, przy czym z ustaleń szczegółowych planu wynika, iż powierzchnię zabudowy odniesiono do powierzchni działki budowlanej nie zaś terenu. Powyższe stanowi o sprzeczności definicji zawartej w § 4 ust. 1 pkt 11 uchwały z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w: § 20 pkt 3 lit. a, § 22 pkt 3 lit. a, § 23 pkt 3 lit. a, § 24 pkt 2 lit. a, § 25 pkt 3 lit. a oraz § 26 pkt 3 lit. a uchwały.

Organ nadzoru stwierdza również, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 11 marca 2010 r. Nr XXXVIII/333/10 podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań

i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, ale również z przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie - stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak - niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium - podstawę stwierdzenia nienaruszalności ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Obowiązujące Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Halinów, składa się m.in. z części testowej opracowanej w trzech tomach (stanowiącej załącznik Nr 1, Nr 2 i Nr 6 do uchwały) oraz z części graficznej, tj. rysunkach studium pn. „*Mapa Uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne, skala 1:10000*”, „*Mapa Uwarunkowania przyrodnicze i techniczne, skala 1: 10000*” oraz „*Mapa Kierunki i polityka przestrzenna, skala 1:10000*”, stanowiących załącznik Nr 3, Nr 4 i Nr 5 do uchwały Nr XXXVIII/333/10 z dnia 11 marca 2010 r.

Organ nadzoru wskazuje, że w części tekstowej studium, zawartej w Tomie II pn. „*Kierunki i polityka przestrzenna*”, w rozdziale 4. sformułowano „Wytyczne do planów miejscowych – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów” w zakresie mieszkalnictwa (Rozdział 4.1. str. 13).

Zgodnie z Rozdziałem 4.1.:

„*W zakresie mieszkalnictwa Studium ustala:*

- *konieczność zachowania zwartej charakteru zabudowy oraz miejscami uporządkowania istniejącej zabudowy, preferowany kierunek przekształceń – dogęszczenie istniejącej zabudowy, tworzenie osiedli mieszkaniowych o spójnym charakterze;*
- *minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w strefie zurbanizowanej obejmującej miasto Halinów, oraz fragmenty przyległych sołectw – Hipolitów, Józefin, Długa Kościelna w wysokości 40%, **na pozostałych terenach 60%**; dla centrum Okuniewa i Halinowa wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej wynosi min. 20%;(...)*”.

Tymczasem z ustaleń szczegółowych planu miejscowego wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU i 10MNU, o których mowa w § 23 pkt 3 lit. b uchwały ustalono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie **50 %** powierzchni działki budowlanej, podczas gdy z ustaleń studium wynika, że może ona wynosić minimum **60 %**.

Powyższe wskazuje, że ustalenia planu naruszają ustalenia studium zakresie określonej minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, o której mowa w § 23 pkt 3 lit. b uchwały, dla wszystkich terenów oznaczonych symbolami od 1MNU do 10MNU.

Organ nadzoru wskazuje, że przyjęcie takich rozwiązań przestrzennych, winno zostać poprzedzone zmianą ustaleń studium, przed uchwaleniem planu miejscowego. Brak takiej zmiany skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych (naruszających studium) ustaleń planistycznych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie stopnia związania planu miejscowego z ustaleniami studium były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń Naczelnego Sądu Administracyjnego, m.in. z:

- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Dokonując oceny istotności wskazanych powyżej zarzutów organ nadzoru wziął pod uwagę zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miejska w Halinowie podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p. oraz przepisy wykonawcze wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa** (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Ustawa o p.z.p., jak i ustawa o samorządzie gminnym, nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 11 lutego 1998 r., w sprawie sygn. akt II SA/Wr 1459/97, publ. OwSS 1998/3/79).

Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, **które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym**. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. **Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie.**

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „***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;***”. Organ nadzoru wskazuje, iż **ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.**

**Pełna regulacja planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu** na terenach, na których przewiduje się nową zabudowę, a także rozbudowę zabudowy już istniejącej, oznacza **obowiązek** określenia:

- *minimalnej intensywności zabudowy jako minimalnego wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;*
- *maksymalnej intensywności zabudowy jako maksymalnego wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;*
- *minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;*
- *maksymalnej wysokości zabudowy;*
- *linii zabudowy i gabaryty obiektów.*

**Naruszenie ustaleń studium w zakresie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń planu** odnośnie tego wskaźnika dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNU do 10MNU, w konsekwencji zaś, biorąc pod uwagę wymogi określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **oznacza konieczność stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych objętych ww. wadą prawną.**

Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznaczać by musiało akceptację stanu, w którym regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania w odniesieniu do ww. terenów byłaby **regulacją niepełną**, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego. Powyższe, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza, że organ nadzoru zobligowany jest do stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ww. terenów.

W tym miejscu podkreślić należy, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro jednak plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo winien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto wszystkie organy władzy publicznej mają obowiązek działać w granicach i na podstawie prawa, bo do tego obliguje art. 7 Konstytucji RP. W warunkach przedmiotowej sprawy, związany konstytucyjną zasadą legalizmu są zarówno organy gminy, jak i organ nadzoru. Z konstytucyjnej zasady legalizmu wynika **obowiązek interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły, literalny**. Innymi słowy, w odniesieniu do organów władzy publicznej nie obowiązuje zasada wynikająca z przepisów cywilistycznych - co nie jest zakazane, jest dozwolone (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2002 r., w sprawie sygn. akt K 20/01, publ. Legalis Numer 54123). Podobne stanowisko wynika z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 stycznia 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1453/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym Sąd stwierdził, że „*zgodnie z art. 7 Konstytucji RP. w państwie*

*demokratycznym, w którym rządzi prawo, organy władzy publicznej mogą powstać tylko na podstawie prawnej, a normy prawne muszą określać ich kompetencje, zadania i tryb postępowania, wyznaczając tym samym granice ich aktywności. Organy te mogą działać tylko w tych granicach. O ile jednostka ma swobodę działania zgodnie z zasadą, że co nie jest wyraźnie zabronione przez prawo, jest dozwolone, to organy władzy publicznej mogą działać tylko tam i o tyle, o ile prawo je do tego upoważnia. Tak więc również świetle Konstytucji RP zarówno organy administracji publicznej, jak i tym bardziej Sądy nie są w żaden sposób upoważnione do samoistnego tworzenia nowych kompetencji dla organów, nie znajdujących oparcia w aktach prawa powszechnie obowiązującego.”.*

Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia te wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować stwierdzeniem nieważności nie samego wadliwie ustalonego wskaźnika, lecz tych terenów, bądź ich części do których ten wskaźnik się odnosił.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym obligatoryjny wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, odnoszą się do „nowych” zamierzeń inwestycyjnych, a więc inwestycji realizowanych dopiero w oparciu o ustalenia tegoż planu. Skoro zatem wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, ustala się nie dla istniejącego, lecz projektowanego zainwestowania, to brak ustaleń w tym zakresie stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenów objętych tą wadą.

**Formułując powyższy zarzut, wskazać należy, że stosując różne rodzaje wykładni: językową, logiczną, historyczną oraz celowościową, nie może pozostawać w obiegu prawnym uchwała w sprawie planu miejscowego, która jest regulacją niepełną.** Na powyższe wskazuje również jednoznaczne wykładnia doktrynalno – jurydyczna.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z orzeczeniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Stosownie do treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się



obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. (...) Sąd w całości podziela stanowisko organu nadzoru, że ustalenia planu zawarte w § 22 pkt 7 lit a (w odniesieniu do 16 obszarów w nim wymienionych), § 23 pkt 7 lit a i c, § 24 pkt 7 lit a (w odniesieniu do wszystkich obszarów w nim wymienionych) i c (co do obszaru 26-B.MN.600), a także § 25 pkt 7 lit a uchwały, jako sprzeczne z ustaleniami części tekstowej i graficznej studium w związku z różnicami w zakresie wskaźników intensywności zabudowy albo powierzchni biologicznie czynnej naruszają art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w odniesieniu do większości terenów objętych tym planem.(...)”.

W judykaturze, ww. poglądy podzielono również w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/11, z którego wynika, iż „(...) w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego prezentowany jest jednolity pogląd, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., w brzmieniu tak przed jak i po wejściu w życie wskazanej wyżej ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r., należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 502/16, z którego wynika, iż „(...) Uchwała narusza również ustalenia studium dotyczące określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy. Dotyczy to następujących terenów: (...) Wskazane powyżej niezgodności ustaleń uchwały z ustaleniami studium, w zakresie określenia przeznaczenia terenu oraz maksymalnej wysokości zabudowy, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy i minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy ustaleń części tekstowej studium, zawartych w Rozdziale III, pkt 3.1 studium (str. 58 - 66). Różnice w powyższym zakresie, tj. pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej studium a ustaleniami części tekstowej i graficznej planu, stanowią o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia. **O wadze tego naruszenia świadczy okoliczność, że z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz z § 4 pkt 6 rozporządzenia wynika, iż maksymalna wysokość zabudowy, maksymalna intensywność zabudowy, a także minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowią obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego.(...)**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1356/15, z którego wynika, iż „(...) skarżący opierając się na treści zacytowanych już wyżej przepisów, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu) zakwestionował postanowienia § 16 ust. 2 pkt 5 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZC, § 17 ust. 2 pkt 4 lit. a – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCU i § 19 ust. 2 pkt 4 lit. a planu – w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem ZCKS w zakresie nieustalenia minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy, jako stanowiącego jeden z elementów ustaleń planu obejmujących zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Skarżący podkreślił, że w przypadku terenów, na których dopuszcza się zabudowę budynków,

objektów budowlanych, istnieje obowiązek określenia w planie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Z obowiązku tego organ uchwalający zaskarżony plan wywiązał się tylko częściowo, albowiem we wspomnianych paragrafach i ustępach oraz punktach planu oznaczonych lit. b określił maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy odpowiednio dla poszczególnych terenów (na poziomie 0,2, 0,8 i 0,05), natomiast odnośnie minimalnego podał, że "nie ustala się". **Takie działanie świadczy o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 u.p.z.p. Według Sądu nie można odmówić trafności temu zarzutowi.** Na terenie oznaczonym symbolem ZC ustalono jako formę zabudowy budynki wolnostojące lub zespoły budynków (§ 16 ust. 2 pkt 1 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCU dopuszczono lokalizację tymczasowych obiektów budowlanych, w formie obiektów wolnostojących lub zespołu obiektów (§ 17 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 planu). Na terenie oznaczonym symbolem ZCKS dopuszczono lokalizację budynków związanych z obsługą parkingu oraz lokalizację do 120 dni tymczasowych obiektów budowlanych handlu artykułami funeralnymi, w formie obiektów wolnostojących lub zespołów obiektów (§ 19 ust. 2 pkt 1 i 2 planu). Przytoczone ustalenia planu przeczą twierdzeniu organu uchwalającego plan, iż na tych terenach nie mogą być wznoszone żadne budynki, zwłaszcza że określono inne wymagane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. wskaźniki zabudowy i zagospodarowania, przykładowo: maksymalny stosunek zabudowy do powierzchni działki, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy (który tak jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (który także jak minimalny określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej), czy maksymalną wysokość budynków i tymczasowych obiektów budowlanych (§ 16 ust. 2, § 18 ust. 3, § 19 ust. 2 planu). Powyższe przemawia więc za zasadnością określenia w podważanych przez skarżącego uregulowaniach planu również minimalnej intensywności zabudowy, czego – wbrew twierdzeniu Rady - nie wyklucza specyfika przeznaczenia przedmiotowych terenów, zwłaszcza w sytuacji dopuszczenia na nich możliwości zabudowy i ustalenia innych wskaźników. Oznacza to, że i w tym aspekcie ustaleń planistycznych doszło do naruszenia zasad sporządzania planu.(...)";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 grudnia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2552/13, z którego wynika, iż „(...) Podzielić należy również stanowisko organu, że przedmiotowa uchwała nie spełnia wymagań zawartych w cytowanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., również ze względu na brak określenia w planie miejscowym obowiązkowego wskaźnika zagospodarowania terenu takiego jak - minimalna intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie zaś wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej. Skoro ustawodawca nakazuje określenie zasad kształtowania zabudowy poprzez użycie określonych wskaźników minimalnych i maksymalnych, to wprowadzenie do treści § 18 ust. 10 pkt 2 lit.b) , § 21 ust. 12 pkt 2 lit. b), i § 21 ust. 13 pkt 2 lit. b) w zakresie dotyczącym ustalenia minimalnej powierzchni zabudowy na działce budowlanej zwrotu "nie ogranicza" nie stanowi, w ocenie Sądu, wypełnienia dyspozycji tego przepisu. Trzeba pamiętać, że uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, który musi zawierać normy o charakterze generalnym i jest adresowana do abstrakcyjnego, ogólnego kręgu odbiorców. Z treści przedmiotowej uchwały wynika, że uchwalodawca nie wskazał minimalnego wskaźnika zabudowy dla terenów o symbolach: A12 UO/US/U, D14 U/PR, D15 U/PR, D16 U/MN I D17 U/MN. Tymczasem wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nakazuje przyjąć, że obowiązkiem Rady jest takie

określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały nie rodziły żadnych wątpliwości interpretacyjnych, ale były jasne i jednoznaczne. Aby cel taki osiągnąć, lokalny prawodawca powinien używać odpowiednich wartości liczbowych, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ład przestrzennego na terenie objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1515/13, z którego wynika, iż: „(...) Dla terenów objętych dyspozycją § 80, poza określeniem linii zabudowy oraz wielkością powierzchni biologicznie czynnej, a dla § 82, poza określeniem linii zabudowy i wysokości budynku socjalno – administracyjnego, **nie wskazano wymaganych ustawą wskaźników, wobec tego konieczne było stwierdzenie ich nieważności na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), dalej zwanej "p.p.s.a."**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z którego wynika, iż „(...) Mając na uwadze treść art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjność zakresu planu musi być rozpatrywany każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże skoro Gmina B. na terenach zieleni parkowej (jednostka terenowa - ZP) realizację obiektów budowlanych (budynków 1 pkt 2 uchwały), w tym kubaturowych, przedmiotowa uchwała dla tych terenów **powinna zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** (możliwość realizacji ww. inwestycji również potwierdza § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały). **Jedynym wskaźnikiem zagospodarowania terenu, ustalonym w planie dla terenu ZP, jest powierzchnia biologicznie czynna w stosunku do powierzchni terenu (§15 ust. 6 ustawy), przy czym stosownie do przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej winien odnosić się do powierzchni działki, nie zaś terenu. Brak jest natomiast określenia pozostałych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, tj.: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.** Dlatego też na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. Sąd stwierdził nieważność § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „;(...) budynki gospodarcze związane z obsługą funkcji przeznaczenia podstawowego terenu (...)”.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 czerwca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 979/15, z którego wynika, iż „(...) **Za zasadny Sąd uznał również zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. poprzez brak ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów budowlanych dopuszczonych na terenach rolniczych oznaczonych symbolami R1, R2, R3, R4, R5, R6 i R7. Skoro w § 50 uchwały na terenach tych dopuszczono sytuowanie budynków inwentarskich (pkt 2) i obiektów służących do produkcji rolniczej lub ogrodniczej (pkt 3), to należało ustalić ich parametry.** Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w brzmieniu wprowadzonym ustawą z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami (Dz. U. 2010 r., Nr 130, poz. 871), która weszła w życie z dniem 21 października 2010 r. w planie miejscowym określa się obowiązkowo **"(...) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów"**. Powyższe wynika również z rozporządzenia 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. W § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Z powyższych ustaleń wynika zatem jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy oraz geometrii dachu należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. (...) 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 obiektów budowlanych (...)

Powyższe stanowisko jest również zgodne ze stanowiskiem doktryny, m.in. wyrażonym w: Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. /red. naukowa/ Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz, teza 15 do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. str. 225, wyd. Wolters Kluwer, Wyd. 2, Warszawa 2016 r.; „Komentowana ustawa w art. 15 ust. 2 pkt 6 przewiduje 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. **Artykuł 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zawiera – w odróżnieniu do poprzedniego brzmienia przepisu – zamknięty katalog parametrów związanych z zabudową i zagospodarowaniem, terenu, które określa się w planie miejscowym. Brak więc którejkolwiek z powyższych ustaleń, jeżeli miał istotny wpływ na treść planu miejscowego, może stanowić naruszenie art. 28 u.p.z.p. skutkujące stwierdzeniem jego nieważności, gdyż prowadzić może do zaburzenia ładu przestrzennego na całym terenie objętym planem bądź też wręcz jego niewykonalność (por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 lutego 2013 r., IV SA/Po 567/12, LEX nr 1311293).**”

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że brak określenia tych parametrów należy również rozpatrywać w kontekście ominięcia przepisu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., tj. ominięcia określonych w studium parametrów i wskaźników urbanistycznych.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło zarówno do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji wszystkich przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczych przepisów. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania

przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX.370.2017 Rady Miejskiej w Halinowie z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Długa Szlachecka, gmina Halinów”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera

