



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 9 listopada 2018 r.

WNP-I.4131.190.2018.RM

**Rada Gminy Dobre**  
**ul. Tadeusza Kościuszki 1**  
**05 – 307 Dobre**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXV/306/18 Rady Gminy Dobre z 17 października 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Dobre, Gmina Dobre.”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 7;
- § 5 ust. 1 pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) , przy czym udział powierzchni użytkowej lokalu usługowego w powierzchni użytkowej całej budynku nie może przekraczać 40%”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 17 października 2018 r. Rada Gminy Dobre podjęła uchwałę Nr XXXV/306/18 748/2018 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Dobre, Gmina Dobre.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 36 ust. 4 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), 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.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei 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.

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 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

Organ nadzoru stwierdza brak jakichkolwiek podstaw prawnych, wynikających z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. do regulacji, w ramach planu miejscowego, jakichkolwiek ustaleń dotyczących ogrodzeń, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN1 i MN2 określa się: 1. Przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: (...) 1.7) Ustala się następujące zasady realizacji ogrodzeń: - wysokość ogrodzeń może wynosić maksymalnie 1,8 m ponad poziom terenu, - powyżej 0,6 m od poziomu terenu dopuszcza się wyłącznie ogrodzenie ażurowe, którego co najmniej 50% powierzchni stanowią prześwity lub otwory;*”.

Należy zauważyć, iż Rada Gminy Dobre proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego zainicjowała w dniu 20 lutego 2018 r., co oznacza, iż **nie była uprawniona** na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. **do formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.**

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej

**aktem prawa miejscowego** (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej, zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przepis ten nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania ww. planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Dobre Nr XXX/264/18 w dniu 20 lutego 2018 r.

W tej sytuacji Rada Gminy Dobre nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności tej jednostki redakcyjnej. Uchwała w powyższym zakresie narusza art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązujący do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, a tym samym w sposób istotny narusza zasady jego sporządzania.

Zgodnie z dyspozycją 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.

Naruszenie przepisów odrębnych, w zakresie określenia wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynkach mieszkaniowych jednorodzinnych, na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: MN1 i MN2, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 5 ust. 1 pkt 1**,

2 i 8 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN1 i MN2 określa się: (...) 1. Przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania: 1.1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 1.2) przeznaczenie uzupełniające – usługi nieuciążliwe; (...) 1.8) dopuszcza się realizację obiektów usługowych, lecz wyłącznie jako lokali w budynkach mieszkalnych, przy czym udział powierzchni użytkowej lokalu usługowego w powierzchni użytkowej całego budynku nie może przekraczać 40%;”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że usługi nieuciążliwe mogą być realizowane jedynie jako lokale wbudowane w budynki mieszkalne jednorodzinne.

Zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r., poz. 1202 z późn. zm.), poprzez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”. Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

Tymczasem zarówno rodzaj, jak i wielkość powierzchni obiektu usługowego lokalizowanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym określono w uchwale, niezgodnie z ww. przepisem ustawy Prawo budowlane, bowiem ustalono powierzchnię użytkową tego obiektu usługowego, w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, określając ją jako nieprzekraczającą 40 % powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

W związku z powyższym, ustalenia § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały, w odniesieniu usług lokalizowanych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych, naruszają przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie sporządzenia projektu planu miejscowego z uwzględnieniem przepisów odrębnych, jak również w zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji do zawarcia stosownych ustaleń, określonych szczegółowo w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, 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 nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.



Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/306/18 Rady Gminy Dobrze z 17 października 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Dobrze, Gmina Dobrze.”, 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 tym zakresie, 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

Zdzisław Szipera

