



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.210.2018.MO

Warszawa, 5 grudnia 2018 r.

**Rada Gminy Radzanowo
ul. Płocka 32
09 – 451 Radzanowo**

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 XLVI/295/2018 Rady Gminy Radzanowo z 29 października 2018 r. w sprawie *uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Rogozino*, w zakresie ustaleń § 10 ust. 2 pkt 9, w odniesieniu do sformułowania: „(...) lub w obiektach wolnostojących (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 października 2018 r. Rada Gminy Radzanowo podjęła uchwałę Nr XLVI/295/2018 w sprawie *uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Rogozino*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 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 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.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

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.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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.

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. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo

i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „2. *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”.* Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „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”.

Zgodnie z § 10 ust. 1 uchwały „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem UP ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa, obiekty produkcyjne, składowe, magazynowe; 2) przeznaczenie uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa dla właścicieli usług, obiektów produkcyjnych, składów, magazynów.”. W ramach zasad zagospodarowania terenów UP, w § 10 ust. 2 pkt 9 uchwały ustalono, że „9) funkcja mieszkaniowa może być realizowana z funkcją usługową w formie wbudowanej lub w obiektach wolnostojących”.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały wynika, że przy jej podejmowaniu naruszone zostały wskazane powyżej przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., bowiem dla przeznaczenia uzupełniającego terenu UP, stanowiącego zabudowę mieszkaniową, dopuszczoną do realizacji w formie obiektów wolnostojących na terenie UP, nie określono parametru wysokości tej zabudowy w wymiarze metrycznym, a wyłącznie za pomocą liczby kondygnacji, tj. do 3 kondygnacji. Natomiast maksymalna wysokość zabudowy, w systemie metrycznym, określona została wyłącznie dla zabudowy stanowiącej przeznaczenie podstawowe terenu UP.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „**Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego**
1. Ustala się: 1) kształtowanie gabarytów nowej zabudowy poprzez ograniczenie: do 12 m wysokości budynków magazynowych, obiektów produkcyjnych, usługowych; do 3 kondygnacji wysokości budynków mieszkalnych”;
- § 10 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „3. **Zasady kształtowania zabudowy: 1) wysokość nowych budynków produkcyjno – usługowych do 12 m ;”.**

Ustalenie wysokości budynków jedynie za pomocą ilości kondygnacji, nie precyzuje ich wysokości. Ustalenia planu powinny umożliwić ich zastosowanie na etapie postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.). Stosownie do § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), wysokość budynku określa się za pomocą **wymiaru liniowego**. Istotą pojęcia wysokości jest określenie pionowej odległości pomiędzy dwoma punktami.

Zgodnie z § 6 ww. rozporządzenia, „**Wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi.**”.

Natomiast pojęcie „kondygnacji” zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym, poprzez „**kondygnację**” należy rozumieć „**poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne**”. Pojęcie to nie określa wysokości zabudowy, ale może być stosowane przy określeniu podziału budynków na grupy wysokości, w celu określenia ich wymagań technicznych i użytkowych, zgodnie z § 8 ww. rozporządzenia.

Są to dwa różne pojęcia dotyczące kształtowania planowanej zabudowy, jednak zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym parametrem ustaleń planu miejscowego jest określenie wysokości zabudowy, a nie liczby kondygnacji, które mogą stanowić dodatkowe, ale nie wyłączne ustalenie wysokości zabudowy. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), czego brak w przedmiotowej uchwale.

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

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia

maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę na terenie przeznaczonym pod tę zabudowę.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami.

Określenie wysokości za pomocą liczby kondygnacji nie ustala w jednoznaczny sposób wysokości projektowanej zabudowy mieszkaniowej realizowanej w formie obiektów wolnostojących. Skoro plan miejscowy przewiduje realizację funkcji mieszkaniowej także w tej formie, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczące określenia wysokości tej zabudowy, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Brak określenia w systemie metrycznym maksymalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej, stanowiących przeznaczenie uzupełniające terenu UP, uniemożliwia jej realizację w formie odrębnych budynków wolnostojących oraz narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, 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 wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia parametrów kształtowania zabudowy. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/295/2018 Rady Gminy Radzanowo z 29 października 2018 r. w sprawie *uchwalenia Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części miejscowości Rogozino*, 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.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera