



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.254.2015.BŁ

2015-12-03

22300/2015

R.M., PGW

Warszawa, 30 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 XIII/118/15 Rady Miejskiej w Wyszkowie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkowa dla wybranych obszarów położonych w Wyszkowie – etap I, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U; 2.MN i 3.MN;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do działek ewidencyjnych oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3023/4, 3024/4, 3025/1 z obrębu miasto Wyszków;
- § 11 ust. 1 uchwały;
- § 12 pkt 1 uchwały;
- § 12 pkt 3 uchwały;
- § 14 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz (...)”, w odniesieniu do procedury podziału nieruchomości;
- § 15 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz (...)”, w odniesieniu do procedury podziału nieruchomości;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 50 m oraz (...)”;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 15 m oraz (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury oraz (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkanie, na sesji w dniu 29 października 2015 r., podjęła uchwałę Nr XIII/118/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla wybranych obszarów położonych w Wyszkanie – etap I. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie przyjętego uchwałą Nr XVII/103/2007 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 29 listopada 2007 r., wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XXI/149/2008 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 27 marca 2008 r., zwanym dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, iż 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 – 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 części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie studium*”. Choć studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., Sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie studium ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące

kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 2.MN, 3.MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1.U (teren zabudowy usługowej) i 2.U/MN (teren zabudowy usługowej i mieszkaniowej jednorodzinnej), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Tereny oznaczone w planie miejscowym symbolem:

- 2.MN, 3.MN i 1.U zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, określone zostały, jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej miejskiej i oznaczone symbolem MU-M;
- 2.U/MN zgodnie ze Studium określone zostały, jako tereny zabudowy usługowo-mieszkaniowe i oznaczone symbolem U/M.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej studium, zawartej w ppkt. 2.3.2 pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy* (str. 56 i następnego tekstu studium), ustanowiono, iż: „Zabudowa w poszczególnych terenach musi być kształtowana przy pomocy sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy formułowaniu w sporządzanych planach i ich zmianach ustaleń dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenów, należy określić lub utrzymać co najmniej: (...)”:

- w przypadku terenów oznaczonych symbolem MU-M: „- minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej – nie mniejsza niż 50% powierzchni działki, a dla zabudowy usługowej nie mniejsza niż - 35% lub zgodnie ze stanem istniejącym,”;
- w przypadku terenów oznaczonych symbolem U/M: „minimalną powierzchnię biologicznie czynną dla każdej działki inwestycyjnej – nie mniej niż 40% lub zgodnie ze stanem istniejącym,”.

W związku z powyższym, wskazać należy, iż ustalenia planu zawarte w:

- § 14 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2) obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż: (...) b) w obrębie terenów 2.MN i 3.MN – 40%,” dla jednostek terenowych 2.MN i 3.MN;
 - § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż 5%,” dla działek ewidencyjnych nr: 3023/4, 3024/4, 3025/1 (obręb 0001), przeznaczonych pod zabudowę usługową i mieszkaniową jednorodziną (część jednostki terenowej 2.U/MN);
 - § 16 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2) obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż: a) w obrębie terenu 1.U – 20%,” dla jednostki terenowej 1.U,
- stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Z analizy wyżej cytowanych ustaleń Studium wynika, iż dla nowej zabudowy „należy określić lub utrzymać co najmniej”, m.in. powierzchnię biologicznie czynną, na poziomie w nim ustalonym. Dopuszcza się stosowanie innych wskaźników urbanistycznych w planie miejscowym, aniżeli tych określonych w Studium, jeżeli wynikają one ze stanu istniejącego. W tym miejscu dodać należy, iż z mapy na której sporządzono rysunek planu miejscowego wynika, że m.in. jednostki terenowe:

2.MN, 3.MN, 1.U, oraz część jednostek terenowych: 1.U/MN oraz 2.U/MN, nie są zainwestowane. Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru pismem z dnia 16 listopada 2015 r., znak: LEX-I.4131.254.2015.BŁ, wystąpił do Rady Miejskiej w Wyszkanie o udzielenie informacji w zakresie istniejącego stanu zagospodarowania i sposobu użytkowania poszczególnych jednostek terenowych objętych planem miejscowym.

W wyniku przeprowadzonego postępowania wyjaśniającego, organ nadzoru uzyskał sprzeczne informacje o sposobie zagospodarowania poszczególnych działek ewidencyjnych, wchodzących w skład wskazanych powyżej jednostek terenowych, bowiem informacje przedstawione w piśmie Burmistrza Wyszkania nie odpowiadają danym pochodzącym z ewidencji gruntów i budynków, pozostają również w sprzeczności z treścią mapy zasadniczej, na której sporządzono rysunek planu miejscowego.

W związku z powyższym oraz biorąc pod uwagę art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.), w brzmieniu: „Podstawę (...) planowania przestrzennego, (...) stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”, organ nadzoru, do oceny zgodności z prawem przedmiotowej uchwały, w zakresie oceny „stanu istniejącego” przyjął dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.

Z ewidencji gruntów i budynków wnika, iż działki ewidencyjne oznaczone kolejnymi numerami:

- 2601/42, 2601/43, 2601/44, 2601/45 (powstałe w wyniku wydzielenia z pierwotnej działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 2601/27), 2601/31 i 2601/32, wchodzące w skład jednostek terenowych: 1.US, 2.MN i 3.MN, a także działka oznaczona numerem ewidencyjnym 2620 wchodząca w skład jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1.U, nie są obecnie zainwestowane, stanowiąc w całości grunty rolne,
- 3023/4, 3024/4 i 3025/1 wchodzące w skład jednostki terenowej 2.U/MN, są zainwestowane jedynie w części, przy czym udział procentowy nie zainwestowanej powierzchni wynosi odpowiednio dla działki: nr 3023/4 - 12%, nr 3024/4 - 57%, zaś dla działki nr 3025/1- 67%.

Skoro zatem dla nowej zabudowy „należy określić lub utrzymać co najmniej”, powierzchnię biologicznie czynną określoną w Studium to, Rada Miejska w Wyszkanie w planie miejscowym, nie mogła określić ww. wskaźnika, innego niż wynika ona z ustaleń Studium, dla nie zainwestowanych jednostek terenowych. Tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w planie miejscowym, dla jednostki terenowej:

- **1.U**, został określony na poziomie **20%** (vide § 16 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały), podczas gdy w Studium wynosi on **35%** dla zabudowy usługowej (quod vide tekst studium str. 57 wersy: 13 – 15, ustalenia dla jednostki MU-M);
- **2.MN**, został określony na poziomie **40%** (vide § 16 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały), podczas gdy w Studium wynosi on **50%** dla zabudowy innej niż usługowa (quod vide tekst studium str. 57 wersy: 13 – 15, ustalenia dla jednostki MU-M);
- **3.MN**, został określony na poziomie **40%** (vide § 16 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały), podczas gdy w Studium wynosi on **50%** dla zabudowy innej niż usługowa (quod vide tekst studium str. 57 wersy: 13 – 15, ustalenia dla jednostki MU-M).

W przypadku zaś działek ewidencyjnych w części zainwestowanych, Rada Miejska w Wyszkanie, mogła ustalić powierzchnię biologicznie czynną zgodnie ze stanem istniejącym lub na poziomie określonym w Studium. W Studium określono minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie 40%, bądź zgodnie ze stanem istniejącym (quod vide tekst studium str. 58 wersy: 15 – 16, ustalenia dla jednostki U/M). Tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w planie miejscowym (teren oznaczony symbolem 2.U/MN) dla działki ewidencyjnej numer:

- **3023/4**, został określony na poziomie **5%** (vide § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały), podczas gdy udział powierzchni nie zainwestowanej, zgodnie z zapisami ewidencji gruntów, wynosi **12%**;

- 3024/4, został określony na poziomie 5% (vide § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały), podczas gdy udział powierzchni nie zainwestowanej, zgodnie z zapisami ewidencji gruntów, wynosi 57%;
- 3025/1, został określony na poziomie 5% (vide § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały), podczas gdy udział powierzchni nie zainwestowanej zgodnie z zapisami ewidencji gruntów, wynosi 67%.

Z powyższych ustaleń wynika, iż plan miejscowy narusza ustalenia Studium, w zakresie wskaźników urbanistycznych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U, 2.MN, 3.MN oraz 2.U/MN w części dotyczącej działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: 3023/4; 3024/4; 3025/1. Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak uniemożliwia realizację ustaleń planu miejscowego. Dlatego też uzasadnione jest stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U., 2.MN, 3.MN oraz części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do działek ewidencyjnych oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3023/4; 3024/4; 3025/1 z obrębu miasto Wyszków.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z ustaleń Studium nie wynika możliwość jakiegokolwiek bilansowania poszczególnych stref funkcjonalno – przestrzennych określonych w studium, w ramach ustaleń planu miejscowego, lecz określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej z uwzględnieniem wskaźnika określonego w Studium, bądź zgodnie ze stanem istniejącym.

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

Organ nadzoru wskazuje również, iż 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Wyszkanie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest 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. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji,

odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

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

Tymczasem Rada Miejska w Wyszku w § 11 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. W granicach – oznaczonych na rysunku planu – terenów położonych na skarpie doliny Bugu oraz terenów strefy ochronnej skarpy wszelkie roboty budowlane muszą być obowiązkowo poprzedzone, na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę, ustaleniem geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, z określeniem warunków zapewniających zachowanie stabilności skarpy.*”, sformułowała ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższego ustalenia, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani ograniczenia w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Zaznaczyć również trzeba, iż nałożenie na inwestora obowiązku, o którym mowa w § 11 ust. 1 uchwały, nie wynika wprost z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.). Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „*w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych*”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym Rada Miejska w Wyszku poprzez ustalenie § 11 ust. 1 uchwały, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej, a także niejako weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę.

Ponadto, brak jest również podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w:

- § 12 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*§ 12. W obszarze objętym planem ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości oraz wydzielania nowych działek budowlanych:*
 - 1) *dopuszcza się podziały nieruchomości wzdłuż linii rozgraniczających tereny niezależnie od ustaleń zawartych w zapisach szczegółowych;*”;

- § 12 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „§ 12. W obszarze objętym planem ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości oraz wydzielania nowych działek budowlanych: (...) 3) nowe dojazdy, wydzielane do obsługi działek, winny spełniać następujące warunki:
 - a) dojazd przeznaczony dla obsługi 1 działki musi mieć zachowaną szerokość minimum 5 m,
 - b) dojazd przeznaczony dla obsługi od 2 do 5 działek musi mieć zachowaną szerokość minimum 6 m oraz długość nie przekraczającą 60 m,
 - c) dojazd przeznaczony dla obsługi od 2 do 5 działek musi mieć zachowaną szerokość minimum 8 m i być zakończony placem do zawracania samochodów o minimalnych wymiarach 12,5 m x 12,5 m lub mieć zapewniony wyjazd na drogę publiczną bez konieczności zawracania;”;
- § 14 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenów MN ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości oraz wydzielania nowych działek budowlanych: 1) w obrębie terenów MN obowiązek zachowania szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz powierzchni nie mniejszej niż 1 000 m²;”;
- § 15 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenów U/MN ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości oraz wydzielania nowych działek budowlanych: 1) obowiązek zachowania szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz powierzchni nie mniejszej niż 1 000 m²;”;
- § 16 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenów U ustala się następujące zasady wydzielania nowych działek budowlanych: 1) obowiązek zachowania:
 - a) w obrębie terenu 1.U - szerokości frontu działki nie mniejszej niż 50 m oraz powierzchni nie mniejszej niż 1 500 m²;”;
 - b) w obrębie terenów 2.U, 3.U i 4.U - szerokości frontu działki nie mniejszej niż 15 m oraz powierzchni nie mniejszej niż 400 m²;”.

W związku powyższymi unormowaniami, organ nadzoru wskazuje, iż przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, nakazywały organom gminy określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.) oraz upoważniały do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.).

W tym miejscu wyjaśnić należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż Rada Miejska w Wyszkuwie, zobligowana była na mocy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, do określenia: minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego w ramach *szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości*. Jednakże nie wszystkie ww. obowiązkowe elementy planu miejscowego zostały określone. Mianowicie dla jednostek terenowych: 1.UH, 1.U,

2.U, 3.U, 4.U, nie określono minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek oraz ich powierzchni, zaś dla jednostki terenowej 1.US, nie określono minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek.

Jednocześnie Rada Miejska w Wyszku miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, ustalanych dla potrzeb *podziału nieruchomości* (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.). Nie była jednak uprawniona do określenia minimalnych szerokości frontów nowo wydzielanych działek budowlanych dla potrzeb podziału nieruchomości (*vide* § 14 ust. 6 pkt 1, § 15 ust. 6 pkt 1 i § 16 ust. 6 pkt 1 lit. a i b uchwały), czy do określania „*wielkości*” nowo wydzielanych działek, precyzowania ich szerokości czy długości, służących do obsługi komunikacyjnej innych działek budowlanych (*vide* § 12 pkt 3 uchwały). Nie była również uprawniona do określania sposobu podziału nieruchomości (*vide* § 12 pkt 1 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, innych niż określenie minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, Rada Miejska w Wyszku, wykraczała poza kompetencje, o których mowa w art. 7 Konstytucji RP, w związku z art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. Brak jest bowiem podstaw prawnych, by w planie miejscowym regulować kwestie dotyczące zasad i warunków podziału nieruchomości. Nie zawierając zaś, obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tj. zasad i warunków scalania i podziału dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 12 pkt 1 i 3 uchwały;
- § 14 ust. 6 pkt 1 i § 15 ust. 6 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz (...)*”, w odniesieniu do procedury podziału nieruchomości;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *szerokości frontu działki nie mniejszej niż 50 m oraz (...)*”;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *szerokości frontu działki nie mniejszej niż 15 m oraz (...)*”.

Zgodnie z 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”. **Ustalenia dotyczące wysokości projektowanej zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczalnej na danym terenie.

Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie planu. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stanowią obiekty budowlane.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, 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. 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 maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Skoro zatem w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (*vide* § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały), to Rada Miejska w Wyszкові winna była określić gabaryt tych obiektów budowlanych. W przeciwnym razie zaś, uniemożliwia ich realizację. W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru maksymalnej wysokości zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując soje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, w tym dla obiektów małej architektury, stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) obiektów małej architektury oraz (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia przedmiotowej uchwały, 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.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIII/118/15 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 29 października 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla wybranych obszarów położonych w Wyszkanie – etap I*, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.U; 2.MN i 3.MN;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do działek ewidencyjnych oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 3023/4, 3024/4, 3025/1 z obrębu miasto Wyszkanie;
- § 11 ust. 1 uchwały;
- § 12 pkt 1 uchwały;
- § 12 pkt 3 uchwały;
- § 14 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz (...)”, w odniesieniu do procedury podziału nieruchomości;
- § 15 ust. 6 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 18 m oraz (...)”, w odniesieniu do procedury podziału nieruchomości;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 50 m oraz (...)”;
- § 16 ust. 6 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) szerokości frontu działki nie mniejszej niż 15 m oraz (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury oraz (...)”,

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:
Jacek Kozłowski



