



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.139.2016.BŁ

RM + PGN + B
TMM

Warszawa, 25 lipca 2016 r.

URZĄD MIEJSKI W WYSZKOWIE Wydział Zarządzania i Rozwoju Dzielnica Zarządzania i Rozwoju
2016-07-29
Ilość zmian: 13281/2016
Podpis:

Rada Miejska w Wyszkanie
ul. Aleja Róż 2
07 - 200 Wyszaków

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIII/228/16 Rady Miejskiej w Wyszkanie z dnia 21 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – etap I.”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Wyszkanie na sesji w dniu 21 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XXIII/228/16 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszkanie dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – 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 2016 r. poz. 778 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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 Wyszaków przyjętego uchwałą Nr XVII/103/2007 Rady Miejskiej w Wyszakowie z dnia 29 listopada 2007 r., wraz ze zmianami wprowadzonymi uchwałą Nr XXI/149/2008 Rady Miejskiej w Wyszakowie 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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz 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 o p.z.p. 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 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, 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, 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. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy 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 istotne 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 lit. a ustawy o p.z.p.), a także kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 lit. b 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).

Organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium wraz z legendą, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 5.MN, 6.MN, 7.MN, 8.MN, 9.MN, 10.MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej) i 1.MNU (teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.**

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 1 do uchwały Nr XVII/103/2007), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: od 1.MN do 10.MN i 1.MNU, określone zostały, jako tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej miejskiej i oznaczone symbolem MU-M.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium (*vide* ppkt. 2.3.2. pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy*, str. 56 i 57 tekstu Studium), ustanowiono, iż: „*Na terenie gminy Wyszków zostały wyznaczone i oznaczone na rysunku (...), odpowiednio symbolami, następujące rodzaje obszarów funkcjonalnych: (...) 2) symbolem MU-M - tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej miejskiej (...). 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:*

- *przeznaczenie podstawowe terenu,*
- *przeznaczenie dopuszczalne terenu (w szczególności lokalne urządzenia infrastruktury technicznej, niezbędne dla uzbrojenia terenów i nie kolidujące z przeznaczeniem podstawowym, komunikacyjne),*
- *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,*
- *maksymalną wysokość zabudowy – zabudowa wielorodzinna do 4 kondygnacji naziemnych, czyli do 15m, pozostałe typy zabudowy – do 3 kondygnacji, czyli 12m,*
- *wymagania związane z parkowaniem pojazdów – zgodnie z zasadami i wskaźnikami, o których mowa w rozdz. 2.5.3. Kierunki rozwoju systemów komunikacji, Parkowanie pojazdów.”.*

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

- § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) *obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż 40% lub zgodnej ze stanem istniejącym.*”, dla jednostek terenowych od 1.MN do 10.MN;
 - § 14 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) *obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej o wartości nie mniejszej niż 25%.*”, dla jednostki terenowej 11.MN;
 - § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) *obowiązek zapewnienia – w ramach działki budowlanej – procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej: a) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - o wartości nie mniejszej niż 40% lub zgodnej ze stanem istniejącym, b) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami - o wartości nie mniejszej niż 25% lub zgodnej ze stanem istniejącym.*”, dla jednostki terenowej 1.MNU,
- stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Z analizy wyżej cytowanych ustaleń studium wynika, iż dopuszczone są inne wskaźniki urbanistyczne w planie miejscowym, niż te określone w studium, **jeżeli wynikają one ze stanu istniejącego.** Jeżeli zaś chodzi o **nową zabudowę**, to stosownie do ustaleń studium: „*należy określić lub utrzymać co najmniej*”, m.in. powierzchnię biologicznie czynną na poziomie w nim ustalonym. W tym miejscu dodać należy, iż z mapy na której sporządzono rysunek planu

miejscowego wynika, że m.in. jednostki terenowe: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 7.MN i 11.MN oraz część jednostek terenowych: 5.MN, 6.MN, 8.MN, 9.MN oraz 1.MNU, nie są zainwestowane.

W związku z powyższym, wskazać należy, iż wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla działek budowlanych niezabudowanych został określony na innym poziomie niż wynika to z ustaleń Studium, przez co naruszono **art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., zaś dla działek zainwestowanych nie określono go w ogóle**. Z przepisu 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*” wynika, że określenie m.in. minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, zaś jego brak uniemożliwia realizację ustaleń planu miejscowego, o czym mowa niżej, i wprost narusza cytowany przepis.

Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak, m.in.: **maksymalna wysokość zabudowy, linie zabudowy, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie 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.**

Tymczasem zgodnie z:

– cytowanym wyżej § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały, **dla działek budowlanych zainwestowanych, w granicach jednostek terenowych od 1.MN do 10.MN, nie określono minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**; wyrażenie: „*(...) lub zgodnej ze stanem istniejącym*”, w odniesieniu do obligatoryjnego wskaźnika zagospodarowania terenu, jest niewystarczające i nie stanowi żadnej normy; plan miejscowy zaś powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną; parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zatem być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo; powyższe zaś zapisy, odnośnie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, nie czynią tego; organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika); parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. poprzez udział wyrażony w %; na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 marca 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 279/15, w analogicznym stanie faktycznym i prawnym, gdzie Sąd jednoznacznie wskazał. iż: „*(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne i konkretnie określone. Warunku tego nie spełniają zapisy § (...) uchwały w zakresie,*

w jakim nie określają minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy poprzez sformułowanie "lub zgodnie ze stanem istniejącym", co czyni, że są one niezgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Jeżeli organ chce uwzględnić stan zagospodarowania istniejący na poszczególnych działkach, winien ustalić liczbowo wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej.";

– cytowanym wyżej § 15 ust. 3 pkt 2 uchwały, dla działek budowlanych zainwestowanych, w granicach jednostki terenowej 1.MNU, nie określono minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej; uzasadnienie jak wyżej;

– § 16 ust. 4 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „4. Dla terenu 1.UK/U ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) wysokość budynków: a) dla budynku kościoła – nie większa od maksymalnej, istniejącej wysokości,”; powyższe oznacza, iż dla jednostki terenowej 1.UK/U, nie określono maksymalnej wysokości zabudowy; mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczanej 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 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”; 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 ze „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); 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; wskazać również należy, iż określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, a więc nie tylko samych budynków; ponadto Rada Miejska w Wyszkanie dla terenu 1.UK/U, ustaliła również inny procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej, niż wynika to z ustaleń Studium (vide ppkt. 2.3.2. pn. Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy, str. 56 i 57 tekstu studium); dla ww. terenu, w przedmiotowym planie ustalono go na poziomie 30%, podczas gdy ze Studium wynika, iż powinien on wynosić 35%; co więcej obniżenie wartości ww. wskaźnika nie wynika z istniejącego sposobu zagospodarowania, lecz ma związek z planowaną nową inwestycją (vide pismo Burmistrza Wyszkania z dnia 7 lipca 2016 r., znak: SRG-N.6721.8.2013, nadesłanego w związku z prowadzonym postępowaniem nadzorczym);

– § 17 ust. 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „2. W granicach terenu 1.ZD dopuszcza się: 1) modernizację, przebudowę i rozbudowę istniejącej zabudowy na zasadach określonych w przepisach odrębnych; 2) lokalizację nowych budynków altanowych i gospodarczych na zasadach określonych w przepisach odrębnych; (...) 3. Dla terenu 1.ZD nie ustala się parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, ani zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości.”, co oznacza, iż dla jednostki terenowej 1.ZD, **nie określono żadnych parametrów, ani wskaźników kształtowania zabudowy; nie określono również**, poza nieprzekraczalną linią zabudowy, **zasad zagospodarowania terenu**, tj. **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, wyrażonego w stosunku do powierzchni działki budowlanej**; podkreślić należy, iż uchwałodawca zamiast ustalić zasady zagospodarowania terenu 1.ZD, odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych, dotyczących ogródków działkowych; tymczasem to do kompetencji gminy należy określenie, w miejscowym planie, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu, co wprost wynika z cytowanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.; organ nadzoru wskazuje, iż kwestie dotyczące ogrodów działkowych regulują przepisy ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.); stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 ustawy, działkowiec ma prawo zagospodarować działkę i wyposażać ją w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem; z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika, iż na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a, a także obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich; przez altanę działkową należy rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²; należy jednak wskazać, iż w ramach rodzinnego ogrodu działkowego wyróżnia się zarówno teren ogólny, jak i poszczególne działki; zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy, podział gruntu na teren ogólny i działki, budowa infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do stowarzyszenia ogrodowego; przez infrastrukturę ogrodową, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy rozumieć budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa; z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż oprócz altan działkowych i obiektów gospodarczych, których maksymalne parametry określone zostały w przepisach ustawy nie określono parametrów pozostałych obiektów budowlanych, w tym budynków, które na tym terenie mogą powstać, tj. m.in. budynków przeznaczonych do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego; ponadto z przepisów przedmiotowej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie wyłączono stosowania ustawy o p.z.p., a więc nie zniesiono obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu; powyższe oznacza konieczność określania parametrów wymienionych w przepisach ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu wykonawczym w powiązaniu z przepisami odrębnymi, w rozumieniu „konsumpcji” przepisów odrębnych; w tym miejscu wskazać również należy, iż Rada Miejska w Wyszkanie dla terenów ogrodów działkowych (ZD), ustaliła w Studium, iż: „Dla każdego terenu na obszarach ZD wymagane jest wprowadzenie lub utrzymanie w sporządzanych planach miejscowych i ich zmianach ustalenia dotyczącego: (...)”

- *minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla każdej działki inwestycyjnej – nie mniej niż 70%.*” (vide ppkt. 2.3.3. pn. *Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów otwartych gminy*, str. 65 tekstu Studium); **brak uwzględnienia ww. wskaźnika w ustaleniach planu miejscowego, należy także uznać za sporządzenie planu miejscowego niezgodnie z ustaleniami Studium**, bowiem parametry te stanowiły wytyczne do sporządzanego planu miejscowego, o czym była mowa na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego;
- § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu 1.KS ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz kształtowania zabudowy: 1) obowiązek zachowania wskaźnika intensywności zabudowy o maksymalnej wartości wynoszącej $i=0,5$;”, **dla jednostki terenowej 1.KS, nie określono minimalnej intensywności zabudowy**; plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie; w związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać w sposób normatywny ustalone również w odniesieniu do terenu przeznaczonego pod parkingi lub garaże, oznaczonego symbolem 1.KS; **co więcej dla ww. terenu nie określono również linii zabudowy**; obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika nie tylko z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ale również z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu;
- § 22 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. Dla terenu 1.E ustala się następujące zasady, parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów: 1) obowiązek zachowania wskaźnika intensywności zabudowy o maksymalnej wartości wynoszącej $i=0,5$;”; **dla jednostki terenowej 1.E, nie określono minimalnej intensywności zabudowy, przy jednoczesnym dopuszczeniu na niej zabudowy kubaturowej** (vide § 22 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały).

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest oczywiście bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161). Należy jednak podkreślić, iż budowa nowych, jak i rozbudowa istniejących już obiektów budowlanych, musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. W związku z powyższym wskazać należy, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, lecz obowiązek określenia w planie, m.in.: maksymalnej wysokości zabudowy, linii zabudowy, minimalnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej wyrażonych w stosunku do powierzchni działki budowlanej. Określenie ww. parametrów i wskaźników w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. **Zatem ich brak lub określenie ich w sposób niejednoznaczny stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).**

Ponadto, w odniesieniu do jednostki terenowej 1.MNU, naruszono również art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym „*ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;*”. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. **Zgodnie z ustaleniami § 15 uchwały, Rada Miejska w Wyszkanie określiła różne zasady zagospodarowania terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.MNU:**

– **dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, ustalono:

- minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie – 40 % lub zgodnej ze stanem istniejącym;
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,5;

– **dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami**, ustalono:

- minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie – 25 % lub zgodnej ze stanem istniejącym;
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,7.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w ramach jednostki terenowej 1.MNU obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, a także maksymalnej intensywności zabudowy, uzależnione zostały od realizacji zabudowy o określonej, dopuszczonej planem funkcji (vide § 15 ust. 1 uchwały).

Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, że wola ustawodawcy zawarta została w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którą **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. W przedmiotowej uchwale, ustaleniem planu są **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**, co wynika nie tylko z przepisów ustawowych, ale również z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w § 2 pkt 4 uchwały oraz z legendy do rysunku planu.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na rodzaj funkcji planowanej zabudowy, w ramach jednej jednostki terenowej 1.MNU, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem.

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 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 pkt 1 uchwały, sformułowała ustalenie wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz sprzeczne z § 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), w brzmieniu: „*W zakresie wymogów zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa ustala się: 1) obowiązek zgłoszenia, przed wydaniem pozwolenia na budowę, właściwym organom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo ruchu lotniczego obiektów o wysokości 50,0 m nad poziomem terenu i większej;*”.

Rada Miejska w Wyszku w § 11 pkt 1 uchwały, nałożyła obowiązek zgłaszania do właściwego organu, obiektów o wysokości 50 m i więcej (powyżej poziomu terenu), **przed wydaniem pozwolenia na budowę**. Tymczasem z § 2 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych, nie wynika wprost, aby ww. zgłoszenia trzeba było dokonać przed uzyskaniem decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę). Ponadto, również § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, w brzmieniu: „*Posiadacz nieruchomości, na której znajduje się przeszkoda lotnicza, zgłasza Prezesowi i właściwemu organowi nadzoru nad lotnictwem wojskowym informacje o przeszkodzie lotniczej na piśmie lub za pośrednictwem poczty elektronicznej*”, o tym nie przesądza. Co więcej z literalnego brzmienia ww. paragrafu, można natomiast wywnioskować,

iż zgłoszenia dokonuje się, gdy obiekt już istnieje. Zatem zgłoszenie winno nastąpić po uzyskaniu pozwolenia na budowę, a przed ukończeniem inwestycji (§ 10 ust. 2 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zgłoszenia oraz oznakowania przeszkód lotniczych).

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

- § 10 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „§ 10. 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;**”;
- § 10 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „§ 10. 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 przeznaczona 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 więcej niż 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;**”;
- § 10 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „§ 10. W obszarze objętym planem ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości **oraz wydzielania nowych działek budowlanych:** (...) 4) **kąt położenia granic wydzielanych działek w stosunku do pasa drogowego winien wynosić od 0 stopni do 90 stopni;**”;
- § 13 ust. 6 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenów 1-10.MN ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości **oraz wydzielania nowych działek budowlanych:**
1) **obowiązek zachowania: a) szerokość frontu działki nie mniejszej niż: - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej -18 m, - dla zabudowy jednorodzinnej bliźniaczej - 14,**”;
- § 14 ust. 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „5. Dla terenu 11.MN ustala się następujące zasady scalania i podziału nieruchomości **oraz wydzielania nowych działek budowlanych:** 1) **obowiązek zachowania szerokości frontu działki nie mniejszej niż 6 m oraz powierzchni nie mniejszej niż 240 m²;**”;
- § 15 ust. 6 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „6. Dla terenu 1.MNU 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 700 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. 1774 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 Wyszkanie, 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*. Jednocześnie Rada Miejska w Wyszkanie 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 oraz kąta położenia granic wydzielanych działek dla potrzeb podziału nieruchomości (*vide* § 10 pkt 4, § 13 ust. 6 pkt 1 lit. a, § 14 ust. 5 pkt 1 i § 15 ust. 6 pkt 1 uchwały), czy do określania „*wielkości*” nowo wydzielanych działek, precyzowania ich szerokości czy długości, służących do obsługi komunikacyjnej innych działek budowlanych (*vide* § 10 pkt 3 uchwały). Nie była również uprawniona do określania sposobu podziału nieruchomości (*vide* § 10 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 Wyszkanie, 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.

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

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest

rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z tym przepisem: „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, **a także określenie ich parametrów**. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry**. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy

obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 21 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej **bez określenia parametrów**, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 uchwale doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania jej z obrotu prawnego, bowiem przedmiotowe naruszenia dotyczą wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, z wyłączeniem terenów komunikacji.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z ustaleniami obowiązującego studium;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oraz wydzielenia terenów o różnych zasadach zagospodarowania, za pomocą linii rozgraniczających,
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie formułowania ustaleń dotyczących systemów infrastruktury technicznej;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, a stwierdzenie nieważności poszczególnych jednostek terenowych oraz redakcyjnych, bądź ich części, spowoduje, że pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Powyższe umożliwi poprawne zredagowanie uchwały przy zastosowaniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., a w konsekwencji zastosowanie przedmiotowego planu w praktyce.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały uchwały Nr XXIII/228/16 Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 21 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Wyszku dla obszaru między ulicami: Żytnią i Sikorskiego – etap I.”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

