



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 10 maja 2023 r.

Poz. 5828

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.136.2023.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 9 maja 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLVII/350/2023 Rady Miejskiej w Głinojecku z 4 kwietnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszarów zlokalizowanych w rejonie ulic Płockiej, Kwiatowej, Leśnej, Fabrycznej, Polnej i Spokojnej”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.136.2023.JF

Warszawa, 09 maja 2023 r.

**Rada Miejska w Głinojecku**

ul. Płocka 12

06 – 450 Głinojeck

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII/350/2023 Rady Miejskiej w Głinojecku z 4 kwietnia 2023 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszarów zlokalizowanych w rejonie ulic Płockiej, Kwiatowej, Leśnej, Fabrycznej, Polnej i Spokojnej”*.

**Uzasadnienie**

Na sesji 4 kwietnia 2023 r. Rada Miejska w Głinojecku podjęła uchwałę Nr XLVII/350/2023 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszarów zlokalizowanych w rejonie ulic Płockiej, Kwiatowej, Leśnej, Fabrycznej, Polnej i Spokojnej”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zgodnie z którym „ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych,”.

Tymczasem jak wynika z treści:

- § 11 pkt 1, 2 i 3 uchwały: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW, 2MW, 3MW, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: budynki mieszkalne wielorodzinne; 2) przeznaczenie uzupełniające: budynki usługowe, wyłącznie z zakresu usług nieuciążliwych; 3) dopuszczenie lokalizacji: a) garaży oraz stanowisk postojowych dla samochodów osobowych w kondygnacjach podziemnych budynków przeznaczenia podstawowego, b) garaży wolnostojących, w tym wielostanowiskowych lub w zabudowie szeregowej, c) obiektów rekreacji;”;
- § 12 pkt 1 i 2 uchwały: „Dla terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MW, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: budynki mieszkalne wielorodzinne; 2) dopuszczenie lokalizacji: a) garaży oraz stanowisk postojowych dla samochodów osobowych w kondygnacjach podziemnych budynków przeznaczenia podstawowego, b) garaży wolnostojących, w tym wielostanowiskowych lub w zabudowie szeregowej, c) obiektów rekreacji;”;
- § 13 pkt 1 i 2 uchwały: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 5MW, 6MW, 7MW, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: budynki mieszkalne wielorodzinne; 2) dopuszczenie lokalizacji: a) lokali usługowych w kondygnacji parteru budynków przeznaczenia podstawowego, wyłącznie z zakresu usług nieuciążliwych, b) garaży oraz stanowisk postojowych dla samochodów osobowych w kondygnacjach podziemnych budynków przeznaczenia podstawowego, c) obiektów rekreacji;”;

podczas, gdy zgodnie z treścią odpowiednio tego samego:

- § 11 pkt 6, 7 i 9 uchwały, dla terenów 1MW, 2MW i 3MW, ustalono: „6) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej:

- a) 50%, z zastrzeżeniem lit. b,
- b) przeznaczonej wyłącznie pod garaż: 100%;
- 7) minimalny udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w stosunku do powierzchni działki budowlanej: a) 30%, z zastrzeżeniem lit. b, b) przeznaczonej wyłącznie pod garaż: 0%;
- (...) 9) maksymalna wysokość: a) budynków mieszkalnych: 14,0 m, b) budynków usługowych: 7,0 m; c) garaży: 3,5 m;” ;
- § 12 pkt 5, 6 i 8 uchwały, dla terenu 4MW, ustalono: „5) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: a) 50%, z zastrzeżeniem lit. b, b) przeznaczonej wyłącznie pod garaż: 100%;
- 6) minimalny udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w stosunku do powierzchni działki budowlanej: a) 30%, z zastrzeżeniem lit. b, b) przeznaczonej wyłącznie pod garaż: 0%;
- (...) 8) maksymalna wysokość: a) budynków mieszkalnych: 12,0 m, b) garaży: 3,5 m;” ;
- § 13 pkt 8 uchwały, dla terenów 5MW, 6MW i 7MW, ustalono: „8) maksymalna wysokość budynków: 16,0 m,”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż w ramach ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW i 7MW, z jednej strony doszło do braku określenia wysokości zabudowy, w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem (z wyłączeniem obiektów małej architektury), mimo że plan przewiduje możliwość ich realizacji, np. *obiektów rekreacji, zdefiniowanych w § 2 pkt 17 uchwały, jako obiekty oraz urządzenia służące rekreacji i wypoczynkowi, a także inne z nimi związane, w tym między innymi place zabaw, boiska wraz z szatniami, siłownie zewnętrzne, stoły do gry*. Również w treści: § 9 pkt 10, § 10 pkt 9, § 14 pkt 8, § 19 pkt 7 uchwały, dla terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 1MW-U, 1KOG-KOP, 2KOG-KOP, 3KOG-KOP, 4KOG-KOP, 5KOG-KOP, 6KOG-KOP, określono wyłącznie maksymalną wysokość budynków, podczas gdy zgodnie z ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego istnieje możliwość realizacji *obiektów rekreacji (vide § 14 pkt 2 uchwały)*, oraz budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (*vide § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały*).

W tym miejscu należy wskazać, że zgodnie z treścią 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną wysokość zabudowy. Określenie wysokości zabudowy jest obligatoryjnym elementem konstrukcyjnym planu miejscowego i jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego w terenie. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych (z wyłączeniem obiektów małej architektury), w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.). Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (w tym przypadku głównie do budynków mieszkalnych, gospodarczych i garażowych), zamiast ustalenia maksymalnej wysokości budynków i budowli, powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku określenia wysokości zabudowy,

w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość ich realizacji, powoduje, że kompetencja należąca gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia dotyczące możliwości realizacji zabudowy bez określenia parametru wysokości tej zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych w planie miejscowym (z wyłączeniem obiektów małej architektury), tj. nie tylko budynków, ale również budowli, w istotny sposób prowadzi do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 7 lit. a ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. (...)”.*

Należy zatem wskazać, że wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia, np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak jest przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w sytuacji, w której w planie dopuszczono do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, tj. zarówno budynków, jak i budowli, niezbędne jest sprecyzowanie ich gabarytów. Określany

w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków i budowli, które stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stanowią obiekty budowlane. Zdaniem organu nadzoru, określenie maksymalnej wysokości zabudowy 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.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w prawomocnym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17 oraz z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru wskazuje, że brak określenia wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich dopuszczonych w planie miejscowym obiektów budowlanych, w tym budowli, czy też urządzeń i obiektów infrastruktury technicznej (z wyłączeniem obiektów małej architektury), stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy dodać, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zakazu ich sytuowania, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, czy też zakaz ich sytuowania, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą. Stosownie zatem do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p., zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.).

Z drugiej zaś strony, dla ww. terenów o takim samym przeznaczeniu oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW, przyjęto różne zasady zagospodarowania dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, które jednocześnie naruszają ustalenia obowiązującego Studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Głinojeck, przyjętego uchwałą Nr XXV/213/02 Rady Miejskiej w Głinojecku z 26 czerwca 2002 r., zmienionego uchwałami: Nr III/27/2018 z 20 grudnia 2018 r., Nr XI/79/2019 z 26 września 2019 r. i Nr XXXV/272/2022 z 24 lutego 2022 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Również w ustaleniach:

- § 9 pkt 3 i 6 uchwały, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, określono jednocześnie *maksymalną powierzchnię budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażu: 60 m<sup>2</sup> oraz maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 25%*;
- § 10 pkt 3 i 6 uchwały, dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 6MN, 7MN, określono jednocześnie *maksymalną powierzchnię budynku gospodarczego, garażowo-gospodarczego lub garażu: 60 m<sup>2</sup> oraz maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 25%*.

Organ nadzoru wskazuje, że na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak i granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym: maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, linii zabudowy i gabarytów obiektów oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.

Zasady zagospodarowania dotyczyć więc będą w tym przypadku wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna. Biorąc pod uwagę łącznie, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, podkreślić należy, iż wskaźnikami

zagospodarowania terenu będą: powierzchnia biologicznie czynna, intensywność zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy, która w tym przypadku nie jest wskaźnikiem obligatoryjnym.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz jednolitego wskaźnika powierzchni zabudowy, które to wskaźniki nie będą jednocześnie przekraczały wielkości określonych w obowiązującym Studium.

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej, które jednocześnie naruszają ustalenia obowiązującego Studium, prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także istotnego naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż zarówno przywołane powyżej ustalenia: § 11 pkt 6 lit. b oraz pkt 7 lit. b, § 12 pkt 5 lit. b oraz pkt 6 lit. b tekstu planu miejscowego, w zakresie maksymalnej powierzchni zabudowy i minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, jak również ustalenia zawarte w § 19 pkt 4 i 5 tekstu planu miejscowego, w brzmieniu: *„Dla terenów garażu lub parkingu, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KOG-KOP, 2KOG-KOP, 3KOG-KOP, 4KOG-KOP, 5KOG-KOP, 6KOG-KOP, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) maksymalna powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 100%; 5) minimalny udział powierzchni terenu biologicznie czynnego w stosunku do powierzchni działki budowlanej: 0%;”*, naruszają ustalenia obowiązującego 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. 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 § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405) i § 6 pkt 2 wcześniej obowiązującego

rozporządzenia z 2014 r. Chociaż 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 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 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem, analiza rysunku oraz tekstu Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 1KOG-KOP, 2KOG-KOP, 3KOG-KOP, 4KOG-KOP, 5KOG-KOP, 6KOG-KOP, pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.

Jak wynika bowiem z ustaleń tekstu Studium zawartych w rozdziale zatytułowanym *„Podstawowe ustalenia zabudowy dla terenów strefy zurbanizowanej I, strefy rolnej II i strefy przyrodniczej III.”*, oznaczonych kolorem czarnym w ramach zmiany Studium obejmującej etap III, *„(...) Określa się następujące zasady zagospodarowania dla stref:*

- *Strefa mieszkaniowa Ia: (...)*
  - *minimalna powierzchnia biologicznie czynna na działce budowlanej – 30%,*
  - *maksymalna powierzchnia zabudowy na działce budowlanej – 50%, (...)*”, str. 74 tekstu Studium,

podczas, gdy zgodnie z ustaleniami części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 1KOG-KOP, 2KOG-KOP, 3KOG-

KOP, 4KOG-KOP, 5KOG-KOP, 6KOG-KOP, usytuowanych w Studium w ramach tejże strefy mieszkaniowej Ia, ustalono odpowiednio:

- 100% maksymalnej powierzchni zabudowy i 0% minimalnej powierzchni biologicznie czynnej przeznaczonej wyłącznie pod garaż (§ 11 pkt 6 lit. b oraz pkt 7 lit. b, § 12 pkt 5 lit. b oraz pkt 6 lit. b tekstu planu);
- 100% maksymalnej powierzchni zabudowy i 0% minimalnej powierzchni biologicznie czynnej (§ 19 pkt 4 i 5 tekstu planu).

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń Studium.

W tym miejscu należy zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia tegoż planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w Studium.

Na powyższe wskazuje również dyspozycja art. 35 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania.”*.

W zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze fakt, 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.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. Skoro zatem odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio w tym przypadku Burmistrz Miasta i Gminy Głinojeck oraz Rada Miejska w Głinojecku, to tym samym przyjęcie wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy oraz minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, o których mowa w: § 11 pkt 6 lit. b oraz pkt 7 lit. b, § 12 pkt 5 lit. b oraz pkt 6 lit. b, § 19 pkt 4 i 5 tekstu planu, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w tym zakresie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenie w zakresie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej jest obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w kontekście ww. wskaźnika naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie całych jednostek terenowych oznaczonych ww. symbolami, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu

miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Również brak określenia wysokości budowli, w ramach ustaleń dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW, 1MW-U, 1KOG-KOP, 2KOG-KOP, 3KOG-KOP, 4KOG-KOP, 5KOG-KOP, 6KOG-KOP, stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności ww. całych jednostek terenowych, z uwagi na istotne naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem podkreślić, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, czy też weryfikowania poprawności legislacyjnej aktu (poprawiania jej komunikatywności). Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż wskazana liczba naruszeń przepisów prawa odnosi się do prawie wszystkich jednostek terenowych, co oznacza brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń tego planu w praktyce, to powyższe stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Jednocześnie należy wyraźnie podkreślić, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz jednolitego wskaźnika powierzchni zabudowy.

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej dotyczy w tym przypadku terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, i prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/GI 1098/10: *„Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu " 1KS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r.,
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/OI 1/15.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie wskaźników.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, poprzez określenie w ramach tych samych jednostek terenowych odpowiednio różnych wskaźników powierzchni zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na konieczność doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Ponadto, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż ustalenia ogólne zawarte w § 6 ust. 2 pkt 3, w brzmieniu: *„2. W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej: (...) 3) dla budynków o wartości historycznej i architektonicznej ustala się nakaz uzyskania opinii właściwego miejscowo konserwatora zabytków przed przystąpieniem do robót budowlanych.”,*

wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków, wyznaczonych w przedmiotowym planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej zawierają określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”*. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, stanowią modyfikację zarówno przepisu art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wymienia jakie prace wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak również przepisu art. 91 ust. 4 pkt 5 ustawy, z którego wynika, iż: *„4. Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: (...) 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych;”*. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym ustanawiania *nakazu uzyskania opinii*, czy uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem oraz obiektami ujętymi w ewidencji zabytków. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 ww. ustawy *„prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”* Przepis ten skorelowany zatem został z przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z kolei obowiązek

dokonania uzgodnienia uregulowany został w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym: „w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.”. Zapisy zawarte w § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, stanowią zatem modyfikację dyspozycji wynikającej z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. 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 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym”.

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. oraz o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344). 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 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 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 wymogom 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.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/OI 19/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach, bowiem ustalenia zawarte w § 22 ust. 2 pkt 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 uchwały, dotyczące zasad obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia

terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, a nawet bez jednoznacznego określenia przebiegu tej infrastruktury, która wymaga wprowadzenia w uchwale stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy.

W tej sytuacji uznać należy, iż wymienione powyżej ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym powyższe dotyczy również braku ustaleń odnoszących się do powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII/350/2023 Rady Miejskiej w Głinojecku z 4 kwietnia 2023 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla obszarów zlokalizowanych w rejonie ulic Płockiej, Kwiatowej, Leśnej, Fabrycznej, Polnej i Spokojnej”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

*Tobiasz Bocheński*

Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym