



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2023 r.

WNP-I.4131.177.2023

Rada Gminy Brudzeń Duży

ul. Toruńska 2

09 – 414 Brudzeń Duży

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 L/362/23 Rady Gminy Brudzeń Duży z 22 czerwca 2023 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ewid. 22 w miejscowości Murzynowo”, w zakresie:

- § 6 ust. 1 pkt 4, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz obiektów architektury ogrodowej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 7;
- § 9 ust. 3 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) garażowych i gospodarczych (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 22 czerwca 2023 r. Rada Gminy Brudzeń Duży podjęła uchwałę Nr L/362/23 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ewid. 22 w miejscowości Murzynowo”. Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona organowi nadzoru w dniu 27 czerwca 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie:

- art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404) oraz przepisów odrębnych, w tym § 3 pkt 3 rozporządzenia

Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.);

- 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;
- art. 37a ust. 1 i 3 ustawy o p.z.p. w związku z jej art. 15 oraz art. 12 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.),

co skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały i skierowaniem do Rady Gminy Brudzeń Duży zawiadomienia z 14 lipca 2023 r., znak: WNP-I.4131.177.2023.

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

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

zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów.

Tymczasem w § 9 ust. 1 uchwały, sformułowano ustalenia w następującym brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RZM ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa usługowa w zakresie obsługi rolnictwa, agroturystyki, rekreacji, zabudowa gospodarcza związana z funkcją podstawową i uzupełniającą;*”, podczas gdy w § 9 ust. 2 pkt 7 wprowadzono zakaz realizacji budynków inwentarskich.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż w powyższych ustaleniach Rada Gminy Brudzeń Duży posługuje się pojęciem zabudowy zagrodowej, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, to stwierdzić należy, iż w granicach ww. terenu oznaczonego symbolem RZM, *de facto* nie jest możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w ramach określonego przeznaczenia, w postaci budynku inwentarskiego, i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwił może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 326, z późn. zm.) „*Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.*”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenu nie jest możliwa realizacja określonego przeznaczenia, w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego. Tym samym należy stwierdzić, iż ustalenia zawarte w § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, wykluczają zatem faktyczną realizację przeznaczenia określonego jako zabudowa zagrodowa, dla terenu oznaczonego symbolem RZM.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania

i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Również zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia projekt rysunku planu powinien zawierać przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym przez radę gminy, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej, nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

W tym przypadku, brak możliwości lokalizowania budynków inwentarskich, będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej, uniemożliwia jej faktyczną realizację, co oznacza, że faktyczna zabudowa na tych terenach to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*, przy czym definicja *budynku mieszkalnego jednorodzinnego* określona została

w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”. Natomiast w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również pojęcie budynku gospodarczego, jako *budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.*

Organ nadzoru wskazuje zatem, że z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych wynika, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa, bowiem realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, jak i terenów zabudowy związanej z rolnictwem przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz odpowiednie symbole RN i RZ, natomiast dla zabudowy mieszkaniowej przyjęto odrębne oznaczenia barwne i symbole: MN dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, MW dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i ML dla zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej. Natomiast dla terenów usług przyjęto odpowiedni symbol klasy przeznaczenia terenu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika zatem jednoznacznie, iż „zabudowa zagrodowa” i „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, a także zabudowa usługowa w zakresie obsługi rolnictwa są odmiennym przeznaczeniem terenu.

Organ nadzoru ponownie podkreśla, że wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także przepisów regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one

nie wykluczają. Tymczasem, biorąc pod uwagę zapis § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, w tym przypadku, należy stwierdzić, że nie określono w sposób jednoznaczny przeznaczenia dla terenu oznaczonego symbolem RZM, bowiem brak możliwości lokalizowania budynków inwentarskich z jednoczesnym ustaleniem zabudowy zagrodowej jako przeznaczenie podstawowe i wprowadzeniem *zabudowy usługowej w zakresie obsługi rolnictwa*, wyklucza *de facto* możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

Podsumowując należy wskazać, że skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, to tym samym zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenu. Również zgodnie z treścią ustaleń przedmiotowej uchwały, zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 oraz ust. 3 pkt 2, w brzmieniu: „*1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 3. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 4 pkt 2, w brzmieniu: „*Ilekróć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (...) 2) liniach rozgraniczających - należy przez to rozumieć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu i różnych warunkach zabudowy terenu;*”.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania. Powyższe oznacza, w trybie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń części tekstowej planu, w zakresie określenia przeznaczenia ww. terenu.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „*(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie*

rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji 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 wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 7 lit a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „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,”.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do jakiegokolwiek zabudowy, to obowiązkowo należy określić wszystkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 3) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu;”;
- § 6 ust. 1 pkt 1 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego I. Obowiązuje: 1) kształtowanie gabarytów zabudowy poprzez ograniczenie wysokości budynków do 2 kondygnacji; (...) 4) stosowanie dla wiat, zadaszeń oraz obiektów architektury ogrodowej wymogów w zakresie wysokości i geometrii dachów ustalonych dla budynków gospodarczych.”
- § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RZM ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych wraz z obiektami towarzyszącymi;”;
- § 9 ust. 3 pkt 1, 2 i 3 uchwały, dla terenu RZM, w brzmieniu: „3. Zasady kształtowania zabudowy: 1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych do 9 m; 2) maksymalna wysokość

budynków garażowych i gospodarczych do 6 m; 3) maksymalna wysokość pozostałych obiektów do 4m;”,

przy jednoczesnym zakazie, w ramach § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, realizacji budynków inwentarskich, nie ustalono wysokości dla tego rodzaju budynków, które jak wskazano powyżej, stanowią jeden z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej.

W tym miejscu wskazać należy, 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.

W świetle wskazanych przepisów należy wskazać, iż 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 w rozumieniu przepisów ustawy Prawo budowlane. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych, usługowych, gospodarczych i garażowych) 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, 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, 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 zabudowy zagrodowej, niezbędne jest sprecyzowanie gabarytów dla wszystkich budynków wchodzących w jej skład, zgodnie z definicją wskazaną w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów stanowiących zabudowę, w tym także budynków. Budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, stanowią obiekty budowlane. Zdaniem organu nadzoru określenie 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;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18.

W tym stanie rzeczy organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, koniecznym jest również stwierdzenie nieważności jej ustaleń zawartych w § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania „(...) garażowych i gospodarczych (...)”, w celu zastosowania ustalonej maksymalnej wysokości również dla budynków inwentarskich. Brak określenia wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich dopuszczonych w planie miejscowym obiektów budowlanych, w tym również m.in. budynków inwentarskich, które wchodziły w skład zabudowy zagrodowej, 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, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Z uwagi na fakt, iż w § 9 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, zastosowano rozróżnienie maksymalnej wysokości co do poszczególnych rodzajów budynków, stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie § 9 ust. 3 pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „(...) garażowych i gospodarczych (...)”, pozwoli zastosować w tym przypadku ustaloną wysokość również dla budynków inwentarskich.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdził również, iż w ramach § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego* 1. *Obowiązuje: (...) 4) stosowanie dla wiat, zadaszeń oraz obiektów architektury ogrodowej wymogów w zakresie wysokości i geometrii dachów ustalonych dla budynków gospodarczych;*”,

zawarto ustalenia dotyczące gabarytów *obiektów architektury ogrodowej*, które wpisują się wprost w definicję *obiektu małej architektury*, określoną w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którą są to „*niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki*”.

Z kolei dla dopuszczonych planem miejscowym budynków gospodarczych, w ramach terenu oznaczonego symbolem RZM, ustalono m.in.:

- maksymalną wysokość do 6 m (*quod vide* § 9 ust. 3 pkt 2 uchwały);
- dachy *dwu-/czterospadowe* o nachyleniu połaci 20 - 45° (*quod vide* § 9 ust. 3 pkt 6 uchwały).

Ustalenia dotyczące gabarytów *obiektów architektury ogrodowej*, stanowiących *obiekty małej architektury*, zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania *obiektów małej architektury*, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 10 pkt 1 ustawy o p.z.p., rada gminy może wskazać rodzaje *obiektów małej architektury*, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale.

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

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

liczba sztyldów, które mogą być umieszczone na danej nieruchomości przez podmiot prowadzący na niej działalność, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

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

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XXXVIII/281/2022 Rady Gminy Brudzeń Duży z 21 czerwca 2022 r.

Podsumowując tę część uzasadniania należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Gminy Brudzeń Duży nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii. W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których

mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w tym także przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr L/362/23 Rady Gminy Brudzeń Duży z 22 czerwca 2023 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działki nr ewid. 22 w miejscowości Murzynowo”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/