



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.37.2014.MZ1

Warszawa, 29 kwietnia 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LVI/390/2014 Rady Miasta Sulejówek z dnia 27 marca 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Glinianki I w Sulejówku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 marca 2014 r., Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę Nr LVI/390/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Glinianki I w Sulejówku”.

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 2012 r., poz. 647 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.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym zagospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.);

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego (...) zgodnie z zapisami studium (...) odnoszącymi się do obszaru objętego planem*”, a więc w odniesieniu do granic określonych w uchwale o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Ponadto na podstawie § 7 pkt 3 rozporządzenia w sprawie projektu m.p.z.p. „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 3) granice obszaru objętego planem miejscowym*”. Tymczasem na rysunku planu miejscowego brak jest granic obszaru objętego planem miejscowym, co narusza wskazane powyżej przepisy.

Stosownie do ustaleń 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*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle 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*”. Z kolei zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p. „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*”.

Tymczasem z § 4 ust. 1 uchwały wynika, że obowiązującymi ustaleniami planu, są m.in. oznaczenia graficzne:

- „w zasięgu obowiązywania planu – linie rozgraniczające obszary o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ustalone i orientacyjne)” (quod vide § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały);
- „w zasięgu obowiązywania planu – funkcje odniesione do obszarów planistycznych (ozn. 1.UPK, 2.KD-G+L oraz 3.KD-G)” (quod vide § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały).

Odpowiednio do powyższych ustaleń, zgodnie z legendą dołączoną do rysunku planu, **obowiązującymi oznaczeniami są** zarówno „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu – ustalone”, jak i „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu – orientacyjne”. Analiza części graficznej, przeprowadzona przez organ nadzoru prowadzi do wniosku, że na rysunku planu miejscowego, tereny oznaczone symbolami: 2.KD-G+L oraz 3.KD-G, zostały określone za pomocą linii przerywanej, która zgodnie z legendą, stanowi orientacyjną linię rozgraniczającą.

Skutkiem tak poczynionych ustaleń, w szczególności w ustaleniach § 4 ust.1 pkt 2 uchwały oraz na rysunku planu miejscowego jest więc brak faktycznego ustalenia granic terenów o funkcji określonej symbolami 2.KD-G+L oraz 3.KD-G, bowiem, zdaniem organu nadzoru, nie można uznać „orientacyjnych linii rozgraniczających” za **obowiązujące ustalenie planu** (będących *a contrario* w stosunku do ustalonych linii rozgraniczających). **Plan miejscowy zawierać winien „ustalenia”** a więc wyrażać konkretną normę postępowania, natomiast określenie „orientacyjny” ma charakter normy otwartej. Tymczasem stosowanie w planie norm otwartych w postaci propozycji, sugestii, bądź preferencji jest sprzeczne z prawem, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowi akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), który zawierać powinien normy bezwzględnie obowiązujące, określające sposoby zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu i linie rozgraniczające te tereny. Stosownie do wymogu § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., na normy te składają się nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Zgodnie z § 7 pkt 9 ww. rozporządzenia, dopuszcza się stosowanie na rysunku planu miejscowego jedynie oznaczeń elementów informacyjnych niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego. Słowo „orientacyjny” nie stanowi ani normy bezwzględnie obowiązującej, ani oznaczenia informacyjnego, a tym samym jego umieszczenie w planie miejscowym narusza przepisy ww. ustawy i przywołanego powyżej rozporządzenia. Tak więc ustalenia § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały oraz uznanie, na rysunku planu, oznaczenia linii rozgraniczających orientacyjnych, za obowiązujące oznaczenia planu, narusza: art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie zakresu m.p.z.p. Organ nadzoru wskazuje ponadto, że w planie miejscowym nie określono na czym owa „orientacyjność” polega.

Niejako na marginesie wskazać należy, że skoro przez przeznaczenie podstawowe, należy rozumieć „ustalone w planie przeznaczenie obszaru planistycznego” (quod vide § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały), a zgodnie z definicją w § 3 pkt 5 uchwały, obszarem planistycznym jest „obszar wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony kolejną cyfrą oraz oznaczeniem literowym”, to zdaniem organu nadzoru nie można uznać za obszar planistyczny o ustalonym przeznaczeniu, teren wydzielony liniami rozgraniczającymi orientacyjnymi, których charakter wskazuje na dowolną możliwość ich przesuwania. Należy też zauważyć, że ustalenia w zakresie dróg 3.KD-G oraz 2.KD-G+L, nie spełniają również wymogu w zakresie „ustalenia przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego” (art. 4 ust 1 ustawy o p.z.p.), pomimo, że na podstawie § 5 ust. 2 pkt 1 uchwały: „Ustala się, że obszary planistyczne 2.KD-G+L oraz 3.KD-G przeznaczone są do realizacji celów publicznych”.

Powyższa uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń w stosunku do terenów oznaczonych symbolami: 2.KD-G+L i 3.KD-G oraz ustaleń odnoszących się do orientacyjnych linii rozgraniczających, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie projektu m.p.z.p. naruszone zostały również w innych ustaleniach, w szczególności dotyczących terenu oznaczonego symbolem 1.UPK. Zgodnie z § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały, plan ustala: „Przeznaczenie terenu: a) Podstawowe: usługi z preferencją lokalizacji usług publicznych lub komercyjnych, w tym: hotele, pensjonaty, gastronomia, handel, b) Dopuszczalne: usługi nieuciążliwe z zakresu ochrony zdrowia, oraz wszystkie związane z funkcją podstawową obszaru Glinianek I tj. sportu i rekreacji”. c) Uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa,”.

W kontekście poczynionych wyjaśnień należy zauważyć, iż stosownie do przepisu:

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, pod pojęciem „preferencji” należy rozumieć „(...) preferowany sposób zagospodarowania obszaru planistycznego, nie wykluczający innych rozwiązań niesprzecznych z planem lub przepisami szczególnymi, w szczególności przyjętych w planie czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania nieruchomości”;
- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, pod pojęciem „czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania”, należy rozumieć „(...) sposób zagospodarowania i użytkowania obszaru planistycznego lub obiektów w nim zlokalizowanych, (stały lub tymczasowy), który w przyszłości mogłyby być adaptowany do przyszłego zgodnego z planem przeznaczenia, obejmujący także indywidualne rozwiązania w zakresie obsługi infrastrukturą techniczną i komunikacyjną (w tym w zakresie obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych oraz zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków i wód opadowych)”;

nie przyjęto w sposób jednoznaczny, nie budzący wątpliwości interpretacyjnych ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem 1.UPK. Użycie sformułowania „preferencyjny” nie zawiera normy postępowania i ma charakter uznaniowy, a tym samym nie jest dopuszczalne w planie. Zważyć przy tym należy, że zgodnie z ustaleniami § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a, w związku z § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, preferowany sposób zagospodarowania obszaru planistycznego, nie wyklucza w szczególności przyjętych w planie czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania nieruchomości, to uwzględniając definicję „czasowych form zagospodarowania” (quod vide § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały), oznacza de facto brak jednoznacznie ustalonego w planie przeznaczenia terenu.

Niejednoznaczność ustaleń w powyższym zakresie potęgują ponadto ustalenia § 16 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, wskazujące, że przeznaczeniem podstawowym tego terenu są „usługi z preferencją lokalizacji usług publicznych lub komercyjnych, w tym hotele, pensjonaty, gastronomia, handel”, podczas gdy z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, wynika, że funkcją podstawową obszaru Glinianek I jest sport i rekreacja, przy czym niejednoznaczność ustaleń planu miejscowego, dotyczy również przeznaczenia dopuszczalnego oraz uzupełniającego, dla terenu 1.UPK, w szczególności w kontekście definicji, o których mowa w:

- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, które przeznaczenie dopuszczalne definiuje, jako „przeznaczenie inne niż podstawowe obszaru planistycznego, nie wykluczone planem”;
- § 3 ust. 1 pkt 8 uchwały, które przeznaczenie uzupełniające definiuje, jako „przeznaczenie inne niż podstawowe obszaru planistycznego, nie wykluczone planem, o możliwościach zagospodarowania ograniczonych do 15 % programu kubaturowego ustalonego w planie poprzez wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy. Przeznaczenie uzupełniające może być realizowane wyłącznie jako towarzyszące przeznaczeniom podstawowym i dopuszczalnym”.

Ponadto w ustaleniach § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały, zdefiniowano pojęcie zabudowy mieszkaniowej, rozumianej, jako „teren budownictwa mieszkaniowego we wszystkich jego formach nie wykluczonych planem”. Wprawdzie z § 16 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały, wynika, że na terenie

1.UPK, dopuszczalne są usługi nieuciążliwe z zakresu ochrony zdrowia oraz wszystkie związane ze sportem i rekreacją, jednakże z definicji przeznaczenia dopuszczalnego (*quod vide* § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały) wynika, że **dopuszczone jest każde przeznaczenie inne niż podstawowe i nie wykluczone planem. Skoro zatem plan miejscowy, wyklucza jedynie wielkopowierzchniowe obiekty handlowe o powierzchni powyżej 2000 m² (*quod vide* § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały), oraz usługi uciążliwe a także prowadzone w obiektach substandardowych funkcjonalnie, technicznie lub estetycznie (*quod vide* § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały), zatem z wyjątkiem tych obiektów, na mocy przywołanych powyżej ustaleń, każdy rodzaj przeznaczenia jest dopuszczony.**

Powyższe dotyczy również, przeznaczenia uzupełniającego, przy czym dla tego rodzaju przeznaczenia wprowadzono ograniczenia do 15% „programu kubaturowego” (*quod vide* § 16 ust. 1 pkt 1 lit c uchwały). Z powyższych ustaleń uchwały wynika zatem, że przeznaczeniem uzupełniającym, jest także zabudowa mieszkaniowa **we wszystkich**, jak to wynika z definicji zawartej w § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały, **formach nie wykluczonych planem.**

Brak jednoznaczności w zakresie ustalonego przeznaczenia terenu 1.UPK, komplikują dodatkowo ustalenia § 16 ust. 2, w związku z § 14 uchwały, na podstawie którego, „(...) w planie dopuszcza się tymczasowe zagospodarowanie terenu oraz lokalizowanie obiektów tymczasowych, nie kolidujących z docelowym, ustalonym planem przeznaczeniem terenu (...)”, zwłaszcza w kontekście definicji „czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania”, zgodnie z którą jest to „sposób zagospodarowania i użytkowania obszaru planistycznego lub obiektów w nim zlokalizowanych, (stały lub tymczasowy), (...), obejmujący także indywidualne rozwiązania w zakresie obsługi infrastruktury technicznej i komunikacyjną (w tym w zakresie obsługi komunikacyjnej obszarów planistycznych oraz zaopatrzenia w wodę, odprowadzenia ścieków i wód opadowych)” (*quod vide* § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały).

Z powyższych ustaleń planu wynika więc, że na terenie 1.UPK, dopuszczalny jest każdy rodzaj: przeznaczenia, tymczasowego użytkowania lub tymczasowych obiektów, który może być równocześnie obiektem stałym, byle nie kolidującym z ustalonym docelowym (tj. każdym z wyjątkiem wielkopowierzchniowych obiektów handlowych) przeznaczeniem terenu, co w konsekwencji oznacza brak faktycznie ustalonego przeznaczenia dla terenu 1.UPK.

Reasumując, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia planu w zakresie przeznaczenia terenu, oznaczonego symbolem 1.UPK w wyniku dopuszczenia:

- z wyjątkiem: wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, usług nieuciążliwych oraz usług prowadzonych w obiektach substandardowych funkcjonalnie, *de facto* wszystkich rodzajów przeznaczenia;
- wszystkich form zabudowy mieszkaniowej, jako przeznaczenia uzupełniającego;
- wszystkich czasowych form i sposobów zagospodarowania, jako nie kolidujących z dopuszczonym każdym rodzajem przeznaczenia,

zaś w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3.KD-G oraz 2.KD-G+L w wyniku braku jednoznacznego określenia linii rozgraniczających pomiędzy tymi terenami o określonym ww. symbolami przeznaczeniu, nie spełniają wymagań, o których mowa w art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p.

W świetle tak poczynionych ustaleń nie można uznać, że w przedmiotowym planie miejscowym ustalono przeznaczenie terenów, które z woli ustawodawcy zostało zaliczone do obligatoryjnych elementów planu miejscowego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *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. Jeżeli tak to tym bardziej przedmiotowy plan nie może się ostać w obrocie prawnym i to w całości ze względu na to, że jak zasadnie podnosi się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, ww. wady planu dotyczą przeważającej powierzchni planu, stanowiącej integralną całość planistyczną."

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.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., 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 umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie będą wykluczały, co w przypadku dopuszczenia prawie każdego rodzaju przeznaczenia stwarza potencjalną możliwość zaistnienia konfliktów pomiędzy tymi niedookreślonymi funkcjami i rodzajami przeznaczenia terenu.

Organ nadzoru stwierdza równocześnie, że znaczna część ustaleń planu zawartych zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, wykracza poza granice obszaru objętego planem miejscowym, o którym mowa w uchwałach Rady Miasta Sulejówek o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego. Wskazać przy tym należy, że oznaczenia linii rozgraniczających, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, jak również ustalone w § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały „nieprzekraczalne linie zabudowy”, wskazane w legendzie do rysunku planu, jako „obowiązujące oznaczenia rysunku planu”, zostały wrysowane w ten sam sposób, w ramach obszaru objętego planem miejscowym, jak i poza obszarem planu, sugerując w ten sposób, iż są jednak ustaleniami planu.

Zdaniem organu nadzoru, analogiczna sytuacja dotyczy niektórych ustaleń planu w zakresie przeznaczenia terenu. Skoro bowiem obowiązującymi oznaczeniami graficznymi na rysunku planu są „w zasięgu obowiązywania planu – funkcje odniesione do obszarów planistycznych (ozn.

1.UPK, 2.KD-G+L oraz 3.KD-G)”, co wynika wprost z ustaleń § 4 ust. 1 pkt 4 uchwały, to zważywszy na definicję „**obszaru planistycznego**”, przez który należy rozumieć „**obszar wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony kolejną cyfrą oraz oznaczeniem literowym**”, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, to z literalnego brzmienia przywołanych powyżej przepisów uchwały wynika, że wszelkie ustalenia planu miejscowego odniesione do jednostek terenowych oznaczonych symbolami literowymi: UPK, KD-G oraz KD-G + L lub KD **nie odnoszą się do obszaru planu**. Należy również zaznaczyć, że oznaczenia literowe (bez kolejnej cyfry z kropką), zgodnie z legendą do rysunku planu, stanowią oznaczenia informacyjne dla obszaru położonego poza obszarem planu.

Biorąc pod uwagę ustalenia, o których mowa m.in. w:

- § 5 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące przeznaczenie obszarów planistycznych oznaczonych symbolem literowym: 1) **UPK** – obszar planistyczny usług z preferencją lokalizacji usług publicznych i komercyjnych o znaczeniu ogólnomiejskim, w tym usługi turystyki, 2) **KD-G** – obszar planistyczny drogi publicznej głównej, 3) **KD-G+L** – obszar planistyczny drogi publicznej głównej i wydzielonej w granicach terenu drogi głównej drogi o funkcji lokalnej (jezdni serwisowa drogi głównej)”;
- § 9 ust. 1 uchwały, w brzmieniu „1. Ustala się, że **tereny dróg publicznych** oznaczonych symbolami **KD-G** i **KD-G+L** są przeznaczone pod inwestycje celu publicznego, 2. Ustala się, że terenami dopuszczonymi pod inwestycje celu publicznego, poza wymienionymi w § 9 ust. 1 są tereny **UPK**; 3. Ustala się, że przestrzeniami publicznymi są tereny wymienione w § 9 ust. 1. 4. (...) 1) nakazuje się rozgraniczenie ruchu pieszego i kołowego w **obszarach planistycznych KD**, 2) dopuszcza się prowadzenie ruchu uspokojonego w postaci ciągu jednoprzestrzennego w **obszarach planistycznych dróg KD-G+L** (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „na terenach o występującej uciążliwości akustycznej od istniejącej **KD-G**, ustala się nakaz stosowania zgodnie z Polską Normą izolacyjności akustycznej przegród zewnętrznych w budynkach przeznaczonych na stały pobyt ludzi”;
- § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „układ drogowo – uliczny stanowią drogi publiczne wyznaczone liniami rozgraniczającymi na rysunku planu i ozn. symbolem KD.” ;
- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „dla drogi **KD-G** dopuszcza się skrzyżowania, wloty wjazdu wyłącznie w miejscu wyznaczonym na rysunku planu”;
- § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „ustala się parametry dla nowo wydzielanych i modernizowanych terenów dróg publicznych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi”;
- § 12 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „do czasu przebudowy drogi głównej **KD-G** wraz z realizacją drogi serwisowej wydzielonej w granicach terenu **KD-G+L** o funkcji drogi lokalnej, ustala się czasowy sposób obsługi komunikacyjnej obszaru **UPK** zgodnie z ustaleniami szczegółowymi.”;
- § 13 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „do czasu realizacji ustalonych w planie miejskich sieci infrastruktury technicznej, o których mowa w pkt 2), ustala się jako obowiązującą, czasową formę i sposób zagospodarowania i użytkowania terenu planowanej zabudowy **UPK** (...)”;
- § 16 ust. 1 pkt 6 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Poprzez jezdnię serwisową wydzieloną w granicach terenu **KD-G+L**”,

to zadaniem organu nadzoru, w kontekście ustaleń: § 4 ust. 1 pkt 4 oraz § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, nie można ich uznać za odnoszące się do obszaru objętego planem miejscowym.

Ustalenia planu mogą dotyczyć tylko obszaru nim objętego, co wynika wprost z ustaleń art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Zmiana tych granic w uchwale końcowej wymaga uprzedniej, stosownej zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu.

W tej sytuacji istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń wykraczających poza obszar objęty planem miejscowym.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., do zakresu obowiązkowych ustaleń planu należy określenie „*zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*”. Konkretyzację tego przepisu zawiera § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., 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 klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego na obszarze planu i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym”.

Tymczasem z ustaleń § 17 ust. 1 uchwały, wynika, że dla drogi 3.KD-G ul. Okuniewskiej, ustala się funkcję drogi - główna, parametr poprzez zapis § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „*szerokość w liniach rozgraniczających wg. Rys. planu (częściowo poza granicami planu)*”, oraz warunki obsługi komunikacyjnej poprzez zapis zawarty w § 17 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*ustala się zjazd z drogi na jezdnie serwisową z wykorzystaniem ulic Gdańskiej i Szosowej*”.

Z kolei dla drogi oznaczonej symbolem 2.KD-G + L, ul. Okuniewskiej, ustala się funkcję drogi - główna i lokalna oraz w:

- § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały, formułuje się ustalenia w brzmieniu: „*w obszarze planistycznym ul. Okuniewskiej ustala się realizację ciągu ulic lokalnych Baryłki – proj. jezdni serwisowa – Gdańska (częściowo poza granicami planu)*”;
- § 17 ust. 2 pkt 1 tiret trzecie uchwały, formułuje się ustalenia w brzmieniu: „*Do czasu przebudowy drogi głównej KD-G (ul. Okuniewska) wraz z realizacją drogi KD-G +L dla terenów komunikacji ustala się sposób i warunki czasowego zagospodarowania: 1) Ustala się obsługę komunikacyjną nieruchomości gruntowych objętych obszarem 1.UPK poprzez (...) realizację przynajmniej jednej drogi wewnętrznej w obszarze 1.UPK, łączącej wszystkie nieruchomości gruntowe leżące w tym obszarze ze zjazdami z projektowanej drogi KD-L oraz z istn. jezdni ul. Baryłki (w wypadku realizacji inwestycji obejmującej tylko część nieruchomości gruntowych obszaru 1.UPK)*”;
- § 17 ust. 2 pkt 2 uchwały, formułuje się ustalenia w brzmieniu: „*Czasowe zagospodarowanie terenu w zakresie obsługi komunikacyjnej drogami wewnętrznymi zrealizowane w nieruchomościach gruntowych objętych obszarem 1.UPK docelowo powinno umożliwić (...)*”;
- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały, formułuje się ustalenia w brzmieniu: „*w wypadku realizacji inwestycji obejmującej tylko część nieruchomości gruntowych obszaru 1.UPK, przed wprowadzeniem nowej zabudowy, plan nakazuje ustalenie odpowiednich służebności gruntowych (przejazdu i przechodu oraz służebności przesyłu mediów) dla realizacji czasowego sposobu obsługi komunikacyjnej obszaru 1.UPK zgodnie z ustaleniami szczegółowymi § 17 ustęp 2*”.

Rozwiązanie układu komunikacyjnego na obszarze objętym planem poprzez:

- faktyczny brak ustalenia terenów komunikacji publicznej dróg 2KD-G oraz 3.KD-G+L w wyniku wydzielenia ich orientacyjnymi liniami rozgraniczającymi;
- ustalenia w zakresie systemów komunikacji nie dotyczące obszaru planu (*quod vide* § 5 ust. 1, § 9 ust. 1, §12 ust. 1 uchwały);
- brak ustalonych na rysunku planu zjazdów z dróg publicznych;
- brak ustalonych parametrów dróg publicznych;
- brak ustalenia parametrów dopuszczonych do realizacji terenów dróg wewnętrznych;
- nakaz ustalenia służebności gruntowych przejazdu i przechodu,

nie spełnia wymogów ww. przepisów ustawy o p.z.p i rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., w szczególności wobec braku określonych parametrów dróg, a także w związku z określeniem orientacyjnych linii zabudowy. **Parametrem** jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602), czego brak w przedmiotowej uchwale. Ustalenie szerokości drogi 3.KG-G *zgodnie z rysunkiem planu* (*quod vide* § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały) nie spełnia zatem wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., z uwagi na fakt, iż przedmiotowa droga na rysunku planu nie została zwymiarowana, zaś jedna z linii rozgraniczających tę drogę jest linią orientacyjną. Oznacza to tym samym, że pas drogowy nie jest faktycznie ustalony. Powyższe zarzuty odnoszą się również do drogi oznaczonej symbolem 2.KD-G+L. Plan miejscowy nie ustala również szerokości dróg wewnętrznych, których realizacja (przynajmniej jednej), została **ustalona, jako warunek konieczny do zapewnienia obsługi komunikacyjnej terenu 1.UPK.**

Na mocy ustaleń planu miejscowego nie można również ustanowić odpowiednich służebności. Kwestię tę szczegółowo regulują przepisy art. 145 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121), biorąc pod uwagę powyższe organ uchwałodawczy nie ma kompetencji do regulacji ustaleń w powyższym zakresie.

Z ustaleń § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały, wynika, że na obszarze objętym planem znajdują się gazociągi. Stosownie zatem do przytoczonego powyżej przepisu, w planie winny zostać określone parametry gazociągu, jak również ograniczenia w zagospodarowaniu terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Wprawdzie z dyspozycji § 13 ust. 4 pkt 4 uchwały wynika, że „*dla gazociągów wybudowanych po dniu 12.12.2001 r. należy stosować zapisy aktualnego rozporządzenia w sprawie warunków technicznych zaś dla gazociągów wybudowanych przed dniem 12.12.2001 r. stosować zapisy Rozporządzenia Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14.11.1995 roku*”, to wskazać należy, iż przywołane rozporządzenia nie obowiązują od 5 września 2013 r. Tym samym, wypełnieniem normy, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., będzie jedynie takie sporządzenie projektu planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, które uwzględnia specyfikę zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z przepisami obowiązującego, w dacie podejmowania kwestionowanej przez organ nadzoru uchwały, rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz.640). Na podstawie tego rozporządzenia, gazociągi powinny być układane z uwzględnieniem wymagań określonych w odrębnych przepisach, zaś na okres eksploatacji winny być wyznaczone, strefy kontrolowane, których linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu (§ 10 ust. 1 i 2 rozporządzenia). Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, w strefach kontrolowanych nie należy wznosić budynków, urządzać stałych składów i magazynów oraz nie powinna być podejmowana żadna działalność mogąca zagrozić trwałości gazociągu podczas jego eksploatacji, a zgodnie z § 10 ust. 4 zd. 1 w strefach kontrolowanych nie mogą **rosnąć drzewa**. Szerokość ww. strefy określona została w § 10 ust. 6 tego rozporządzenia, przy czym „*Dla gazociągu układanego w przecinkach leśnych powinien być wydzielony pas gruntu bez drzew i krzewów o szerokości minimum po 2,0 m z obu stron osi gazociągu (...)*” (§ 20 ust. 1 rozporządzenia jw.).

Plan nie wskazuje przebiegu gazociągów, nie wyznacza stosownych stref kontrolowanych, jak również odwołuje się do nieobowiązujących przepisów technicznych, a tym samym narusza art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie zakresu

projektu m.p.z.p., jak również przywołanych powyżej przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

Ponadto brak wskazania gazociągu wraz ze strefami kontrolowanymi na rysunku planu miejscowego, narusza również dyspozycję: § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”*.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, dotyczy również braku wskazania na rysunku planu miejscowego:

- skrzyżowań, wlotów i wjazdów dla drogi głównej wyłącznie w miejscach wyznaczonych na rysunku planu, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- zieleni wysokiej o walorach drzew pomnikowych, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- rowów melioracyjnych do zachowania, dla których w § 10 ust. 1 pkt 3 uchwały, ustala się adaptację lub przebudowę.

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 Miasta Sulejówek, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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 jakiegokolwiek 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”*.

Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Miasta Sulejówek nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p.

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

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w:

- § 3 ust. 1 pkt 23 uchwały, zdefiniowano pojęcie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, przez które należy rozumieć *„(...) wyrażony w procentach udział*

- najmniejszej dopuszczalnej powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni nieruchomości gruntowych będących we władaniu związanym funkcjonalnie z wnioskowaną inwestycją”;
- § 3 ust. 1 pkt 24 uchwały, zdefiniowano pojęcie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, przez które należy rozumieć „(...) ustalony planem z tolerancją do 10 % stosunek sumy powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji nadziemnych wszystkich obiektów istniejących i planowanych na nieruchomościach gruntowych będących we władaniu związanym funkcjonalnie z wnioskowaną inwestycją do powierzchni tych nieruchomości, którego wartość nie może być przekroczona”;
 - § 3 ust. 1 pkt 25 uchwały, zdefiniowano pojęcie wysokości zabudowy, przez które należy rozumieć „(...) ustaloną planem z tolerancją do 10 % najwyższą dopuszczalną wysokość budynku liczoną od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku do górnej krawędzi ściany zewnętrznej, gzymsu lub attyki, bądź jako wymiar liczony od poziomu terenu do najwyższej położonej krawędzi dachu (kalenicy) lub punktu zbiegu połaci dachowych; do pomiaru wysokości nie wlicza się nadbudówek nad dachem takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia gazowa, kominy i anteny oraz inne zamontowane urządzenia”;
 - § 3 ust. 1 pkt 28 uchwały, zdefiniowano pojęcie odnawialnych źródeł energii, przez które należy rozumieć „(...) urządzenia wytwarzające ciepło lub energię elektryczną wykorzystujące energię wody, słońca, wiatru, ziemi, biopaliw ciekłych”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Skoro na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, w celu sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to zdaniem organu nadzoru, definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny, od wskazanych powyżej przepisów uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszający prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organa gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

Z ustaleń § 3 ust. 1 pkt 23 uchwały, wynika, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony został w odniesieniu do powierzchni „nieruchomości gruntowych będących we władaniu związanym funkcjonalnie z wnioskowaną inwestycją”, podczas gdy z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p. jednoznacznie wynika, iż obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, w zakresie dotyczącym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinno być „w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

Organ nadzoru wskazuje, że na potrzeby ustawy o p.z.p. ustawodawca w art. 2 pkt 12, posłużył się pojęciem „działki budowlanej” przez którą należy rozumieć „nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”. Definicje użytych w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. pojęć nieruchomości gruntowej oraz działki gruntu, odnaleźć możemy m.in. w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* - należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);

- *działce gruntu* - należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (vide art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami, należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 Kodeksu cywilnego, co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454).

Ponadto użycie sformułowania *nieruchomości gruntowych będących we władaniu związanym funkcjonalnie z wnioskowaną inwestycją*, nie wyklucza, iż w przypadku, gdy planowane zamierzenie inwestycyjne wykracza poza obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym, do odmiennego stosowania tych wskaźników. Organ nadzoru wskazuje, że wskaźniki te powinny odnosić się one do działki lub terenu.

Powyższe naruszenia przepisów odnieść możemy do definicji *wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy*, o którym mowa w § 3 ust. 1 pkt 24 uchwały.

Modyfikacja definicji nastąpiła również w ustaleniach § 3 ust. 1 pkt 25 uchwały, w ramach pojęcia *wysokości zabudowy*, poprzez zawarcie ustaleń, w zakresie sposobu pomiaru wysokości budynku. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy.

Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, bowiem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.) zgodnie, z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Z literalnego brzmienia § 3 ust. 1 pkt 25 uchwały wynika, iż pojęcie wysokości zabudowy, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie modyfikację wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Niedopuszczalne, jest również definiowanie pojęcia *odnawialnych źródeł energii, o którym mowa* w § 3 ust. 1 pkt 28 uchwały. Definicję pojęcia *odnawialne źródło energii*, odnaleźć możemy bowiem na gruncie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 20 ww. ustawy, przy czym przez *odnawialne źródło energii* należy rozumieć „*źródło wykorzystujące w procesie przetwarzania energię wiatru,*

promieniowania słonecznego, aerothermalną, geothermalną, hydrothermalną, fal, prądów i pływów morskich, spadku rzek oraz energię pozyskiwaną z biomasy, biogazu pochodzącego ze składowisk odpadów, a także biogazu powstałego w procesach odprowadzania lub oczyszczania ścieków albo rozkładu składowanych szczątków roślinnych i zwierzęcych”.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania *sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków*, definiowania pojęcia *odnawialnych źródeł energii*, czy określania wskaźników w odniesieniu *do powierzchni nieruchomości gruntowych będących we władaniu związanym funkcjonalnie z wnioskowaną inwestycją*.

Reasumując, Rada Miasta Sulejówek w ustaleniach, o których mowa w § 3 uchwały, zdefiniowała szereg pojęć, które stanowią powtórzenie, bądź modyfikację „*legalnych definicji*” zawartych w ustawie o p.z.p., rozporządzeniu wykonawczym do ww. ustawy lub przepisach odrębnych, podczas gdy przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tych przepisach definicji. Rada Miasta Sulejówek nie była tym samym, upoważniona do dokonywania modyfikacji definicji określonych w przepisach odrębnych. Objaśnienia użytych w uchwale pojęć zawarte w § 3 uchwały, powinny dotyczyć jedynie pojęć nie zdefiniowanych w obowiązujących aktach normatywnych, niezbędnych do właściwego zrozumienia ustaleń planu.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, 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.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, tożsamym ze stanowiskiem judykatury, iż „*praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki*” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (publ. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych np. w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

W uchwale zdefiniowano ponadto, szereg innych pojęć w niej stosowanych. I tak, zgodnie z ustaleniami:

- § 3 ust. 1 pkt 9 uchwały, zdefiniowano pojęcie „preferencji”;
- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, zdefiniowano pojęcie „czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania”.

Poprzez wprowadzenie tych definicji, zakres ustaleń planu został zmieniony w sposób istotny. Wprowadzenie definicji „preferencji” sugeruje, że stanowią dopuszczalny zakres ustaleń planu, podczas gdy faktycznie **stanowią one normy otwarte**, które nie są dopuszczone w planie i tym samym naruszają art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Definicja „czasowych form i sposobów zagospodarowania i użytkowania”, jest z kolei wewnętrznie sprzeczna, bowiem dopuszcza sposób zagospodarowania i użytkowania obszaru planistycznego lub obiektów w nim zlokalizowanych, stały lub tymczasowy. Określenie „czasowy”, zawiera w sobie czynnik zmienności uzależniony od czasu trwania, podczas gdy słowo „stały” zawiera w sobie czynnik trwałości, jako obowiązujący bez ograniczenia, tu: czasowego. Zatem są to pojęcia wykluczające się. Dopuszczenie więc stałego lub tymczasowego sposobu zagospodarowania, jest równoznaczne z brakiem ustalenia **w zakresie** dopuszczonych **czasowych** form zagospodarowania. Tak więc definicja w § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, wprowadza w błąd i powoduje niejednoznaczność ustaleń planu w powyższym zakresie, przez co narusza również art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów*”. Pojęcie „**termin**” oznacza wskazanie czasu przeznaczonego na wykonanie jakiegoś zadania, a przede wszystkim określenie konkretnej daty (internetowy Słownik Języka Polskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, www.sjp.pwn.pl).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

W planie miejscowym nie ustalono wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, wymaganego na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. W uchwale ustalono wprowadzić wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy, co nie jest jednak równoznaczne z ustaleniem wskaźnika zabudowy.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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*”. Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, takich jak: powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku budynków - powierzchnie zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Skoro na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, konieczne jest sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to brak wskaźnika powierzchni zabudowy uniemożliwia sprawdzenie zgodności projektu budowlanego z ustaleniami planu. Tak więc brak tego wskaźnika narusza nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ale również uniemożliwia dokonanie czynności przewidzianych ustawą Prawo budowlane oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy.

Poglądy judykatury zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w tym zakresie, odnaleźć możemy w prawomocnych orzeczeniach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu: z dnia 16 maja 2013 r. w sprawie Sygn. akt: IV SA/Po 256/13, oraz z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Po 88/09 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim pierwszy z wyroków: „Do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w brzmieniu obowiązującym do dnia 20 października 2010 r. nawiązuje § 4 pkt 6 rozporządzenia, zgodnie z którym ujęte w projekcie tekstu planu miejscowego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Należy podkreślić, że zasadą pozostaje jednak obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie, na organie planistycznym spoczywa obowiązek wykazania zbędności danej regulacji, a w szczególności utrwalenia przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod

red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, art. 15, Nb 5) i orzecznictwa (por. np.: wyrok NSA z 23.04.2010 r., II OSK 311/10, CBOSA;). Fakt, że organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, nie przesądza, sam w sobie, o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione (por. wyrok WSA z 28.12.2010 r., II SA/Kr 828/10; dostępne na bois.nsa.gov.pl). W doktrynie wskazuje się także, że ocena czy stan faktyczny terenu pozwala na zaniechanie ustalenia w planie miejscowym elementów zagospodarowania uznanych przez ustawę za obowiązkowe, jest niezwykle trudna. Dotyczy bowiem zarówno sytuacji, gdy teren jest już w pełni zagospodarowany i zabudowany, jak również odnosi się do pustych terenów inwestycyjnych, przeznaczonych do kompleksowej zabudowy przez inwestora. (...) Przechodząc do ustosunkowania się do poszczególnych zarzutów, za trafny należy więc uznać zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. poprzez brak ustalenia wielkości powierzchni zabudowy działki i geometrii dachów dla budynków mieszkalnych. Słusznie organ nadzoru wskazał, że skoro w przedmiotowym Planie dopuszczono zabudowę mieszkaniową jednorodzinną to powstał obowiązek ustalenia dla niej parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a więc także w odniesieniu do geometrii dachów oraz wielkości powierzchni zabudowy. Natomiast nie można podzielić stanowiska wyrażonego przez Radę Gminy w odpowiedzi na skargę, że skoro wyznaczono minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego działki budowlanej wynoszącą 50% (...) i zdefiniowano obowiązującą linię zabudowy i maksymalną nieprzekraczalną linię zabudowy (...), to biorąc pod uwagę wszystkie te elementy można ustalić powierzchnię zabudowy dla każdej działki. Z takim stanowiskiem nie można się zgodzić. Właściwe zapisy dotyczące wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działek muszą być przejrzyste i wynikać wprost, bowiem są jednym z obligatoryjnych elementów Planu, co wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a brak któregośkolwiek z nich stanowi istotne naruszenie zasad procedury planistycznej.”.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru stwierdził, iż Rada Miasta Sulejówek, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą przepisów, o których mowa m.in. w ustaleniach:

- § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały: „**Sposób zabudowy i zagospodarowania terenów w decyzjach administracyjnych należy określać niesprzeczne z obowiązującymi ustaleniami planu (rysunku i tekstu planu) odnoszących się do poszczególnych obszarów planistycznych, z uwzględnieniem znaczenia używanych w tekście planu pojęć, określonych w § 3 uchwały oraz celów i kryteriów przyjętych w regulacji planu, określonych w § 2 uchwały**”;
- § 6 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały: „**Standard techniczny i funkcjonalny dopuszczonej do realizacji zabudowy kubaturowej należy podporządkować następującym kryteriom oceny: a) standard funkcjonalny, rozmieszczenie i wielkość pomieszczeń w budynku zgodnie ze sztuką projektową i przepisami odrębnymi i szczególnymi**”;
- § 6 ust. 1 pkt 3 uchwały: „**Pod warunkiem zachowania przepisów szczególnych i odrębnych, a także gdy spełnione są pozostałe ustalenia planu ustala się możliwość czasowego zagospodarowania i użytkowania obszarów planistycznych budowlami stałymi lub tymczasowymi, z wyłączeniem realizacji obiektów substandardowych funkcjonalnie, technicznie lub estetycznie**”;
- § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały: „**W związku ze zmianą przeznaczenia gruntu leśnego ustaloną w planie w obszarze nieruchomości gruntowych Nr ew. 72, 73, 74, 75, 76/1, 76/2 z obrębu 08, zasięg wyłączenia z produkcji leśnej tego gruntu, nie przekraczający 50% powierzchni obszaru władania związanego z inwestycją, należy ustalić zgodnie z projektem zagospodarowania terenu, przed uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę**”.

- § 10 ust. 1 pkt 2 uchwały: „w wypadku realizacji inwestycji obejmującej tylko część nieruchomości gruntowych obszaru **1.UPK**, przed wprowadzeniem nowej zabudowy, **plan nakazuje ustalenie odpowiednich służebności gruntowych** (przejazdu i przechodu oraz służebności przesyłu mediów) dla realizacji czasowego sposobu obsługi komunikacyjnej obszaru **1.UPK** zgodnie z ustaleniami szczegółowymi § 17 ustęp 2”;
- § 13 ust. 1 pkt 3 uchwały: „dopuszcza się lokalizowanie infrastruktury poza pasami drogowymi na zasadach zgodnych przepisami odrębnymi”;
- § 13 ust. 1 pkt 5 uchwały: „dopuszcza się zmianę lokalizacji przebiegu infrastruktury technicznej w przypadku, gdy nastąpi kolizja z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu przewidzianymi w planie do realizacji, **ustala się obowiązek uzyskania stosownych praw przez operatorów sieci dla odcinków urządzeń sieciowych ułożonych poza liniami rozgraniczającymi ulic na terenach należących do podmiotów prywatnych, zgodnie z przepisami odrębnymi**”;
- § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały: „istniejące gazociągi, które w wyniku przebudowy układu drogowego znalazłyby się pod jezdniami należy przenieść poza jezdnie **w uzgodnieniu z operatorem sieci**”;
- § 13 ust. 4 pkt 3 uchwały: „istniejące gazociągi **należy na czas budowy zabezpieczyć przed uszkodzeniami spowodowanymi przez budowlane samochody i sprzęt ciężki**”;
- § 13 ust. 4 pkt 7 uchwały: „szafki gazowe (otwierane na zewnątrz od strony ulicy) powinny być lokalizowane **w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową**”;
- § 13 ust. 6 pkt 5 uchwały: „ustala się obowiązek przyłączenia obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowa urządzeń elektroenergetycznych, powstała w wyniku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki (w tym również wynikającego ze zmiany przeznaczenia terenu) z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać **w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego**”.

Z powyższych ustaleń wynika, że Rada Miasta Sulejówek, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, dokonania uzgodnienia, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez podmioty takie jak: zarządca sieci lub drogi. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń dotyczących całego obszaru objętego planem w zakresie komunikacji oraz wyposażenia w infrastrukturę techniczną.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie, z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz 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.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień, porozumień), uzyskiwania służebności gruntowych oraz przesyłu mediów, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11). Co więcej,

kompetencja przewidziana w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., nie obejmuje m.in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej lub sieci infrastruktury technicznej.

Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej np. poprzez zawarcie ustaleń typu: *standard techniczny i funkcjonalny zgodnie ze sztuką projektową*”, „*obiekty substandardowe funkcjonalnie, technicznie lub estetycznie*”, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miasta nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Organ nadzoru dokonał również analizy uchwały pod kątem możliwości jej zastosowania, oraz spełnienia wszystkich wymogów, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w kontekście wskazanych powyżej naruszeń prawa. Wskazane powyżej uchybienia stanowią naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej, w odniesieniu do wszystkich jednostek terenowych, w tym w szczególności wobec braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu, linii rozgraniczających, wskaźników zagospodarowania terenu (w zakresie powierzchni zabudowy, nieprzekraczalnych linii zabudowy), parametrów dróg, to zdaniem organu nadzoru, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. W judykaturze poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru zaprezentowano m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVI/390/2014 Rady Miasta Sulejówek z dnia 27 marca 2014 r. „w sprawie uchwalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Glinianki I w Sulejówku”, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski

