



ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/115/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szerominek, gmina Płońsk, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ZD i 2 ZD;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KS;
- części graficznej uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej 12 RM, w zakresie w jakim wynika z niej możliwość realizacji zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV;
- § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „na terenach R.Z, (...)”;
- § 15 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz budowy gazociągów i ropociągów od nowych odwiertów do ośrodka zbioru ropy i gaz (...)”;
- § 15 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych (...)”;
- § 16 ust. 7 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R.Z i RM, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 17 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 17 pkt 6 zd. 2 uchwały, w odniesieniu do jednostek terenowych: 5 MN, 7 MN, 9 MN, 14 MN, 15 MN, 17 MN, 5 U, 6 U, 7 U, 5 U.P, 6 U.P, 7 U.P, 1 R.Z, 6 R.Z i 11 R.Z, położonych w odległości do 150 m od granic cmentarza;
- § 17 pkt 18 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 17 pkt 25 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 20 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), elementy malej architektury (...)”;
- § 20 pkt 10 uchwały;
- § 20 pkt 15 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) I KDD-28 (...)”;
- § 21 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), drogi wewnętrzne (...) oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 21 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), elementy malej architektury (...)”;
- § 22 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), elementy malej architektury (...)”;

- § 22 pkt 8 uchwały;
- § 22 pkt 9 lit. s uchwały;
- § 23 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 24 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 24 pkt 6 lit. d uchwały;
- § 25 pkt 8 uchwały;
- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 26 pkt 8 uchwały;
- § 27 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *i mała architektura (...)*”;
- § 33 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *i mała architektura (...)*”;
- § 34 pkt 7 uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Płońsk, na sesji w dniu 28 grudnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr XVII/115/2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szerominek, gmina Płońsk. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 28 ust. 2 w związku z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [*vide* Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 zd. 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 wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać 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.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);

- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 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.

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 planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. Treść wskazanych wyżej przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna.

Tymczasem w:

- § 17 pkt 16 uchwały ustalono, że: „*W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 16) przy zagospodarowaniu terenów konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV - **nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi w/w linii;***”;
- § 21 pkt 5 lit. d uchwały ustalono, „*5) wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) **dla terenów (...) 12 RM nieprzekraczalna linia noworealizowanej zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej 15 kV, zgodnie z rysunkiem planu.***”;
- § 21 pkt 15 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*15) przy zagospodarowaniu terenów (...) 12 RM konieczność uwzględnienia istniejących linii elektroenergetycznych SN 15 kV - **nieprzekraczalna linia zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi w/w linii, zgodnie z rysunkiem planu;***”.

Organ nadzoru wskazuje, iż skoro w: § 17 pkt 16, § 21 pkt 5 lit. d i § 21 pkt 15 uchwały ustalono, że nieprzekraczalne linie zabudowy usytuowane są w odległości 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych SN 15 kV, to ustalenia w tym zakresie winny zostać odzwierciedlone w części graficznej planu. Ustalenia te oznaczają bowiem faktyczny zakaz zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych SN 15 kV. Tymczasem z rysunku planu miejscowego (*vide* załącznik nr 1 do uchwały, część B) wynika, iż w ramach terenu oznaczonego symbolem 12 RM, stanowiącego teren zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, nie ustalono nieprzekraczalnej linii zabudowy od napowietrznej linii elektroenergetycznej, zgodnie z cytowanymi powyżej ustaleniami. Analiza rysunku planu prowadzi do wniosku, że w ramach jednostki terenowej 12 RM zabudowa kubaturowa jest możliwa bezpośrednio pod samą linią SN 15 kV, jak i w odległości 7,5 m po obu jej stronach.

Skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczenia w zabudowie, pod napowietrznymi

liniami elektroenergetycznymi, jak i w odległości 7,5 m w obie strony od osi ww. linii, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego. W tym kontekście należy przywołać tu dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*” oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia 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 planu*”, zgodnie z którym: „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;*”, jak również § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, w myśl którego: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Z części tekstowej *expressis verbis* wynika zatem zakaz realizacji zabudowy pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi 15 kV, jak i w odległości 7,5 m w obie strony od osi ww. linii, zaś z części graficznej, w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 12 RM, wynika z kolei wprost możliwość realizacji zabudowy bezpośrednio pod linią, jak i w ww. strefie.

Reasumując, części tekstowa planu wprowadza istotne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, których brak jest w części graficznej. Skutkuje to wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami poszczególnych części planu. Oczywistym jest, że zakaz zabudowy, o którym mowa w tekście planu nie jest równoznaczny z dopuszczeniem zabudowy, który wynika z rysunku planu miejscowego. Wprowadzenie do planu miejscowego ograniczeń winno być jednoznaczne, nie budzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do jakiego obszaru się one odnoszą.

Podkreślić przy tym należy, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym za pomocą, którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać przy tym należy, iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym było stwierdzenie nieważności **części graficznej uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej 12 RM, w zakresie w jakim wnika z niej możliwość realizacji zabudowy, w odległości 7,5 m w obie strony od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV.**

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, również w innych ustaleniach, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Mianowicie w § 20 pkt 15 uchwały, zawarto ustalenie w brzmieniu: „*15) obsługę komunikacyjną od drogi głównej IKDG (droga powiatowa nr 3021W), poprzez istniejący i planowany układ dróg publicznych: drogi lokalne 1 KDL-2 KDL, drogi dojazdowe 1 KDD-28 KDD, istniejące wewnętrzne drogi dojazdowe 1 KDW-16 KDW, zgodnie z rysunkiem planu oraz drogi wewnętrzne możliwe*

do realizacji na terenach MN, uwzględniają zapisy w § 16;”. Tymczasem na rysunku planu nie występują jednostki terenowe oznaczone symbolami: 19 KDD, 20 KDD, 21 KDD, 22 KDD, 23 KDD, 24 KDD, 25 KDD, 26 KDD, 27 KDD i 28 KDD. Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 20 pkt 15 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 1 KDD-28 (...)”. Stwierdzenie nieważności ww. ustalenia uchwały, doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, a także innych ustaleń części tekstowej (vide § 41 uchwały) nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

Kolejne sprzeczne ustalenia zawarte zostały w § 28 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 KS. Zgodnie z ustaleniami § 28 pkt 1 i 2 uchwały, określono w ramach przeznaczenia:

- podstawowego: *„parkingi i urządzenia komunikacji kołowej (realizacja usług związanych z obsługą komunikacji samochodowej – miejsca postojowe w formie otwartego parkingu terenowego);*
 - dopuszczalnego: *„realizację elementów towarzyszących funkcji podstawowej takich jak: infrastruktura techniczna, dojścia i dojazdy, ogrodzenia i mała architektura;”*,
- podczas gdy w § 28 pkt 3 lit. a uchwały, wprowadzono zakaz lokalizowania wszystkich obiektów budowlanych.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Powyższe oznacza, iż z jednej strony plan dopuszcza realizację obiektów budowlanych w ramach terenu 1 KS z drugiej zaś wprowadza całkowity zakaz ich realizacji. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności sprzecznych wzajemnie ustaleń dotyczących terenu oznaczonego symbolem 1 KS.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego, mając moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajduje się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Powyższa zasada odzwierciedlona została również w ustawie o p.z.p., w art. 15 ust. 1 zd. 1, 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, wraz z uzasadnieniem.”*.

W tym miejscu dodać należy, iż przedmiotowy plan miejscowy swoimi ustaleniami obejmuje cmentarz (jednostka terenowa 1 ZC). Niewątpliwie zatem regulacjami odrębnymi, regulującymi kwestię zachowania odpowiednich odległości zabudowy mieszkaniowej i ujęć wody od planowanych, jak i istniejących cmentarzy, są przepisy zawarte w ustawie z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126) oraz w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

W myśl § 1 ust. 1 ww. rozporządzenia, teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że *„Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m*

pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”.

Tymczasem zgodnie z § 17 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 6) zaopatrzenie w wodę (w tym także do celów przeciwpożarowych) z istniejącej gminnej sieci wodociągowej przebiegającej wzdłuż istniejących dróg oraz planowanej sieci wzdłuż przewidzianych do realizacji dróg lokalnych i dojazdowych. **Dopuszcza się realizację indywidualnych ujęć wody**, zgodnie z przepisami odrębnymi;”, wbrew regulacji ww. rozporządzenia, umożliwia realizację ujęć wody, na całym obszarze planu, a więc również w strefie do 150 m od granic cmentarza.

Zdaniem organu nadzoru, o zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi, nie świadczy powoływanie się na nie, czy przywoływanie ich regulacji w aktach prawa miejscowego. Zgodność ustaleń aktów prawa miejscowego z przepisami odrębnymi oznacza „konsumpcję” tych przepisów. Regulacje zawarte w planie miejscowym, nie mogą być odmienne od tych zawartych w aktach wyższego rzędu. Skoro z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, wnika całkowity **zakaz czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych ze studzien, źródeł i strumieni, w odległości mniejszej niż 150 m od granic cmentarza**, zaś warunkiem lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w strefie od 50 m do 150 m od granic cmentarza, jest bezwzględny warunek jej podłączenia do istniejącej sieci wodociągowej, to takie regulacje winny również wynikać z ustaleń planu miejscowego.

Dopuszczając możliwość realizacji indywidualnych ujęć wody, na całym obszarze planu, a zatem również na terenach znajdujących się w strefie do 150 m od granic cmentarza, nie uwzględniono regulacji zawartych w przepisach odrębnych. Dodać również należy, że ustalenie zawarte w § 17 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 7) każda działka powinna posiadać przyłącze wodociągowe umożliwiające pobór wody zgodny z funkcją i sposobem zagospodarowania działki;”, nie zawiera jednoznacznego nakazu wyposażenia w sieć wodociągową terenów zlokalizowanych w odległości do 150 m od granic cmentarza.

Co więcej ustalenia szczegółowe w zakresie jednostek terenowych, znajdujących się w strefie do 150 m od granic cmentarza, oznaczonych symbolami:

- 5 MN, 7 MN, 9 MN, 14 MN, 15 MN i 17MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej);
- 5 U, 6 U i 7 U (tereny usług);
- 5 U.P, 6 U.P i 7 U.P (tereny usług, składów, magazynów i produkcji);
- 1 R.Z, 6 R.Z i 11 R.Z (tereny upraw rolnych i zieleni urządzonej, gdzie dopuszcza się realizację zabudowy zagrodowej),

odsyłają w zakresie zaopatrzenia w media oraz realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej do ustaleń § 17 uchwały (vide § 20 pkt 21, § 22 pkt 19, § 26 pkt 20 i § 29 pkt 13 uchwały). Z § 17 uchwały zaś, nie wynika jednoznaczny zakaz realizacji ujęć własnych wody służących do picia i na potrzeby gospodarcze, dla jednostek terenowych znajdujących się w odległości do 150 m od cmentarza.

Podkreślić należy, iż ustalenia szczegółowe przedmiotowego planu, dla ww. terenów (vide § 20 pkt 30, § 22 pkt 24, § 26 pkt 25 i § 29 pkt 17 uchwały), odsyłają do ustalenia ogólnego przedmiotowej uchwały, tj. do § 15 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „4. Wyznacza się sanitarne strefy ochronne wokół cmentarza w odległości 50 m i 150 m od granicy cmentarza, zgodnie z rysunkiem planu: 1) na terenie strefy 50 m od granicy cmentarza zakazuje się lokalizowania zabudowy mieszkaniowej, zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni służących

do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych; 2) na terenie od 50 m do 150 m od granicy cmentarza **dopuszcza się lokalizowanie** zabudowy mieszkaniowej zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz **studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych pod warunkiem, że teren w granicach strefy posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.**”. Z wyżej przywołanego przepisu uchwały wynika, że na terenach położonych w strefie od 50 m do 150 m od granic cmentarza, wyposażonych w sieć wodociągową, gdzie wszystkie budynki są do niej podłączone, **dopuszcza się studnie, źródelka i strumienie służące do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych.**

Reasumując, jeżeli plan miejscowy obejmuje tereny będące w strefach ochronnych cmentarza (50 m i 150 m od jego granic) to organy gminy, zobligowane są do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu. Stanowisko w powyższym zakresie potwierdzone zostało w judykaturze. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim orzeczenia:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 27 października 2011 r., Sygn. akt II OSK 1623/11; z dnia 27 października 2011 r., Sygn. akt II OSK 1625/11; z dnia 18 grudnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1518/11; z dnia 19 listopada 2014 r., Sygn. akt II OSK 1486/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lipca 2012 r., Sygn. akt IV SA/Wa 487/12.

W związku z powyższym niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 15 ust. 4 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych (...)”;
- § 17 pkt 6 zd. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „Dopuszcza się realizację indywidualnych ujęć wody, zgodnie z przepisami odrębnymi (...)”, w odniesieniu do jednostek terenowych: 5 MN, 7 MN, 9 MN, 14 MN, 15 MN, 17 MN, 5 U, 6 U, 7 U, 5 U.P, 6 U.P, 7 U.P, 1 R.Z, 6 R.Z i 11 R.Z położonych w odległości do 150 m od granic cmentarza.

Zdaniem organu nadzoru, stwierdzenie nieważności części tekstowej planu w powyższym zakresie, doprowadzi do zgodności przedmiotowej uchwały z przepisami odrębnymi.

Do niezgodności z przepisami odrębnymi i zarazem wewnętrznej niespójności zapisów przedmiotowej uchwały, doszło również w przypadku ustaleń zawartych w:

- § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „2. W celu ochrony środowiska, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz zachowania zdrowia i bezpieczeństwa ludzi, ustala się następujące nakazy i zakazy: (...) 4) na terenach R.Z, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III zakaz lokalizowania urządzeń infrastruktury technicznej, w tym sieci infrastruktury technicznej oraz dróg, niezwiązanych z produkcją rolną oraz przetwórstwem rolno-spożywczym.”;
- § 15 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Możliwość prowadzenia prac poszukiwawczych tj. badań geofizycznych i wierceń za gazem i ropą naftową oraz budowy gazociągów i ropociągów od nowych odwiertów do ośrodka zbioru ropy i gaz, zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi.”;
- § 16 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „Tereny dróg wewnętrznych i ewentualnych ciągów pieszo-jezdnych można również wydzielać i kształtować w zależności od potrzeb, na terenach funkcjonalnych (nie dotyczy terenów oznaczonych symbolami: ZL, ZL/Z, UT/Z, R.Z/Z i ZD/Z) w trakcie realizacji planu, zgodnie z przepisami odrębnymi.”;
- § 17 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 4) planowane przewodowe sieci infrastruktury technicznej należy wykonać jako napowietrzne lub podziemne (nie dotyczy terenów oznaczonych symbolami: ZL, ZL/Z, UT/Z, R.Z/Z i ZD/Z oraz części terenów R.Z wymienionych w § 10 ust. 2 pkt 4), poprzez przedłużenie istniejących w sąsiedztwie sieci,

- w granicach linii rozgraniczających dróg i pod warunkiem zachowania innych ustaleń planu oraz przepisów odrębnych, jedynie w przypadku braku możliwości ich poprowadzenia w liniach rozgraniczających dróg, dopuszcza się inną lokalizację;”;*
- § 17 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: *„W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 18) utrzymanie istniejących i możliwość lokalizacji nowych stacji transformatorowych 15/0,4 kV na wyznaczonych planem terenach funkcjonalnych (nie dotyczy terenów oznaczonych symbolami: ZL, ZL/Z, UT/Z, R.Z/Z, ZD/Z oraz części terenów R.Z wymienionych w § 10 ust. 2 pkt 4);”;*
 - § 17 pkt 25 uchwały, w brzmieniu: *„W oparciu o sieci istniejące i projektowane ustala się zasady wyposażenia terenu w sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: (...) 25) możliwość realizacji innych elementów infrastruktury technicznej, np.. systemów światłowodowych (nie dotyczy terenów oznaczonych symbolami: ZL, ZL/Z, UT/Z, R.Z/Z, ZD/Z oraz części terenów R.Z wymienionych w § 10 ust. 2 pkt 4).”;*
 - § 21 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: (...) 2) przeznaczenie uzupełniające – usługi związane z działalnością rolniczą (w tym usługi agroturystyki), garaże, budynki gospodarcze, zieleń urządzona, drogi wewnętrzne, dojazdy, dojścia, ogrodzenia, elementy małej architektury oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej;”.*

Zgodnie z art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), grunty rolne klasy I – III, nie spełniające warunków, o których mowa w art. 2a ww. uchwały i wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W myśl ww. przepisów, grunty rolne klasy I – III, o których mowa powyżej, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, pozostałe zaś grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażonej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U.

z 2015 r. poz. 2100), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Skoro ustawodawca, wskazując na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi oraz leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Budowa gazociągów i rurociągów oraz dróg wewnętrznych, nie zalicza się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną ani rolną, a także nie jest uznawana za grunty leśne ani rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem dopuszczenie do realizacji ww. budowli na gruntach rolnych klasy I-III oraz leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W obszarze planu występują m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostki terenowe oznaczone symbolami: ZL i ZL/Z (z właściwym oznaczeniem cyfrowym, np.: 1 ZL, 14 ZL i 4 ZL/Z) oraz grunty rolne klasy I-III, występujące na części terenów oznaczonych w planie symbolami: R.Z i RM (z właściwym oznaczeniem cyfrowym, np.: 1 R.Z, 4 R.Z, 5 R.Z, 6 R.Z, 1 RM i 2RM).

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy I-III i leśnych, występujących w ramach terenów ZL, ZL/Z, R.Z i RM. Tymczasem poprzez ustalenia zawarte w:

– § 10 ust. 2 pkt 4, § 17 pkt 4, 18 i 25 oraz § 21 pkt 2 uchwały, dopuszczono budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg wewnętrznych, na gruntach rolnych klasy I-III, w ramach jednostek terenowych RM;

- § 15 ust. 2 uchwały, **dopuszczono budowę gazociągów i rurociągów na gruntach leśnych**, w ramach jednostek terenowych: **ZL i ZL/Z** i **gruntach rolnych klasy I-III**, w ramach części jednostek terenowych: **R.Z i RM**;
- § 16 ust. 7 uchwały, **dopuszczono realizację dróg wewnętrznych na gruntach rolnych klasy I-III**, w ramach części jednostek terenowych: **R.Z i RM**.

W tym miejscu wskazać należy, iż z ustaleń zawartych m.in. w:

- § 10 ust. 2 pkt 4, § 17 pkt 4, 18 i 25 oraz § 29 pkt 2 lit. d uchwały, wynika, że dla terenów **R.Z**, plan dopuszcza urządzenia i sieci infrastruktury techniczne oraz drogi, **niezwiązane z produkcją rolną oraz przetwórstwem rolno-spożywczym, jedynie na innych klasach gruntów rolnych niż I-III**;
- § 16 ust. 7, § 17 pkt 4, 18 i 25 uchwały, wynika że dla terenów **ZL i ZL/Z**, całkowicie **zakazuje się realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej** na gruntach leśnych.

Porównanie ustaleń: § 15 ust. 2 i § 16 ust. 7 z jednostkami redakcyjnymi: § 10 ust. 2 pkt 4, § 17 pkt 4 i 18 oraz § 29 pkt 2 lit. d uchwały, prowadzi do wniosku, że ustalenia te wykluczają się wzajemnie.

Organ nadzoru wskazuje również, iż Rada Gminy Płońsk dopuszczając **budowę gazociągów i rurociągów na całym obszarze planu** (§ 15 ust. 2 uchwały), była zobowiązana do określenia ich przebiegu na rysunku planu (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) oraz do wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu oraz zabudowie (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.). W przypadku realizacji sieci gazowych, zgodnie z § 10 ust. 1, 2 i 3 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):

- dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane;
- w strefach kontrolowanych należy kontrolować wszelkie działania, które mogłyby spowodować uszkodzenie gazociągu lub mieć inny negatywny wpływ na jego użytkowanie i funkcjonowanie;
- w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.

Z kolei przy budowie ropociągów obowiązywać będą przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 listopada 2005 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz. U. z 2014 r. poz. 1853). Zgodnie z § 136 rozporządzenia, dla rurociągów przesyłowych dalekosiężnych ustala się strefy bezpieczeństwa, których środek stanowi oś rurociągu, przy czym wewnątrz strefy bezpieczeństwa niedopuszczalne jest wznoszenie budowli, urządzenie stałych składów i magazynów oraz zalesianie (*vide* § 137 ust. 2).

Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędne było stwierdzenie nieważności ustaleń przedmiotowego planu w zakresie ustaleń, o których mowa w:

- § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*na terenach R.Z, (...)*”;
- § 15 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) oraz budowy gazociągów i ropociągów od nowych odwiertów do ośrodka zbioru ropy i gaz (...)*”;
- § 16 ust. 7 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R.Z i RM, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 17 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) R.Z (...)*”;
- § 17 pkt 18 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) R.Z (...)*”;
- § 17 pkt 25 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) R.Z (...)*”;

– § 21 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), drogi wewnętrzne (...) oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym,

a więc w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III i leśnych, dla których organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż również ustalenia dla terenów ogrodów działkowych (jednostki terenowe 1 ZD i 2 ZD), o których mowa w § 35 uchwały, są sprzeczne z przepisami odrębnymi.

Kwestie dotyczące ogrodów działkowych regulują przepisy ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.). Stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 ustawy, działkowiec ma prawo zagospodarować działkę i wyposażyć ją w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem. Z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika, iż na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a, a także obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich.

Przez altanę działkową należy rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m².

Należy jednak wskazać, iż w ramach rodzinnego ogrodu działkowego wyróżnia się zarówno teren ogólny, jak i poszczególne działki. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy, podział gruntu na teren ogólny i działki, budowa infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do stowarzyszenia ogrodowego. Przez infrastrukturę ogrodową, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy rozumieć budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydroformie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsięwzięcia.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż dla altan działkowych i obiektów gospodarczych, **maksymalne parametry** określone zostały w przepisach ww. ustawy. Przedmiotowa uchwała nie określa jednak parametrów pozostałych obiektów budowlanych, w tym budynków, które na tym terenie mogą powstać, tj. m.in. budynków przeznaczonych do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego. **Ponadto z przepisów ww. ustawy nie wyłączono stosowania ustawy o p.z.p.**, a więc nie zniesiono obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Powyższe oznacza, iż ustalone w planie miejscowym maksymalne parametry dla altan działkowych, nie mogą być inne niż wynika to z przepisów wyższego rzędu. Z przytoczonych powyżej przepisów wynika także konieczność określenia wszystkich parametrów przewidzianych w przepisach ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu w sprawie planu, dla obiektów budowlanych, które plan dopuszcza.

Tymczasem, **dla wszystkich obiektów budowlanych** możliwych do realizacji w ramach terenów ogrodów działkowych (jednostki terenowe 1 ZD i 2 ZD), ustalono w:

- § 35 pkt 5 lit. a uchwały: „5) *zakaz lokalizowania: (...) a) budynków o powierzchni użytkowej przekraczającej 30 m²,*”, przy czym ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, wprowadza dla altan działkowych i obiektów gospodarczych ograniczenia **powierzchni zabudowy**, która nie może być większa niż **35 m²**;
- § 35 pkt 6 lit. f tiret pierwsze uchwały: „6) *wskazniki i parametry kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) f) gabaryty budynków: - budynki z dachami o kącie nachylenia połąci do 45⁰, o wysokości maksimum 7,0 m. Poziom posadowienia posadzki parteru – maksimum 0,6 m nad poziom terenu przy wejściu do budynku;*”, przy czym ustawa o rodzinnych ogrodach działkowych, ogranicza wysokość zabudowy dla altan działkowych i obiektów gospodarczych, do **5 m**, przy dachach stromych i **4 m** przy dachach płaskich.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, iż plan miejscowy narusza przepisy odrębne, w zakresie ustalonych parametrów dla altan działkowych i obiektów gospodarczych, a tym samym uzasadnia stwierdzenie nieważności **części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ZD i 2 ZD.**

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż brak jest podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w:

- § 20 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „10) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek – 800 m²”;*
- § 22 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek – 800 m²”;*
- § 22 pkt 9 lit. s uchwały, w brzmieniu: „s) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek; 800 m²”;*
- § 24 pkt 6 lit. d uchwały, w brzmieniu: „d) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek: 0,25 ha,*”;
- § 25 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek – 0,50 ha;*”;
- § 26 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek – 0,15 ha;*”;
- § 34 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „7) *minimalna powierzchnia wydzielanych działek – 0,50 ha;*”.

W związku z powyższymi unormowaniami, organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, **nie upoważniały Rady Gminy Płońsk do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości**, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Co więcej określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, tylko na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy Płońsk przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego

w dniu 25 czerwca 2010 r. (uchwała Nr XLV/274/10), to tym samym, **nie miała ona także możliwości określania minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej.**

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

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, które zawarte zostały w ustaleniach: § 20 pkt 10, § 22 pkt 8, § 22 pkt 9 lit. s, § 24 pkt 6 lit. d, § 25 pkt 8, § 26 pkt 8, § 34 pkt 7 uchwały, Rada Gminy Płońsk naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

W związku powyższym niezbędne było stwierdzenie nieważności ustaleń: **§ 20 pkt 10, § 22 pkt 8, § 22 pkt 9 lit. s, § 24 pkt 6 lit. d, § 25 pkt 8, § 26 pkt 8, § 34 pkt 7** uchwały.

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 planu, 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*”.

Ustalenia dotyczące wysokości projektowanej zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy i jednoznaczny określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Ustalenie maksymalnej wysokości zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabaryt obiektu budowlanego*” nie został zdefiniowany ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie planu. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomu zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN,

wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

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

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie maksymalnej wysokości zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie maksymalnej wysokości zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

Skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację „*elementów małej architektury*” oraz „*małą architekturę*” (vide § 20 pkt 2, § 21 pkt 2, § 22 pkt 2, § 23 pkt 2, § 24 pkt 2, § 26 pkt 2, § 27 pkt 3, § 28 pkt 2, § 33 pkt 2 uchwały), to Rada Gminy Płońsk winna była określić gabaryt tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie zaś, uniemożliwia ich realizację.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru maksymalnej wysokości zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych postanowieniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując soje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, w tym dla obiektów małej architektury, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń przedmiotowej uchwały, w odniesieniu do:

- § 20 pkt 2, § 21 pkt 2, § 22 pkt 2, § 23 pkt 2, § 24 pkt 2 i § 26 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy małej architektury* (...)”;
- § 27 pkt 3 i § 33 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) *i mała architektura* (...)”.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszeń, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, w związku z art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
 - art. 15 ust. 1 zd. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
 - art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia wysokości i gabarytu obiektu,
- a także przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p.

Z kolei poprzez nie uzyskanie stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, doszło również do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/115/2015 Rady Gminy Płońsk z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szerominek, gmina Płońsk, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1 ZD i 2 ZD;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KS;
- części graficznej uchwały, w odniesieniu do jednostki terenowej 12 RM, w zakresie w jakim wynika z niej możliwość realizacji zabudowy w odległości 7,5 m w obie strony od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej SN 15 kV;
- § 10 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „na terenach R.Z. (...)”;
- § 15 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz budowy gazociągów i ropociągów od nowych odwiertów do ośrodka zbioru ropy i gaz (...)”;
- § 15 ust. 4 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz studzien, źródeł i strumieni służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych (...)”;
- § 16 ust. 7 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III, zlokalizowanych w ramach jednostek terenowych: R.Z i RM, w zakresie budowli niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;
- § 17 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 17 pkt 6 zd. 2 uchwały, w odniesieniu do jednostek terenowych: 5 MN, 7 MN, 9 MN, 14 MN, 15 MN, 17 MN, 5 U, 6 U, 7 U, 5 U.P, 6 U.P, 7 U.P, 1 R.Z, 6 R.Z i 11 R.Z, położonych w odległości do 150 m od granic cmentarza;
- § 17 pkt 18 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 17 pkt 25 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) R.Z (...)”;
- § 20 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), elementy malej architektury (...)”;
- § 20 pkt 10 uchwały;
- § 20 pkt 15 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) I KDD-28 (...)”;
- § 21 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), drogi wewnętrzne (...) oraz sieci i urządzenia infrastruktury technicznej (...)”, w odniesieniu do gruntów rolnych klasy I-III,

w zakresie budowy niezwiązanych z produkcją rolniczą oraz przetwórstwem rolno – spożywczym;

- § 21 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 22 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 22 pkt 8 uchwały;
- § 22 pkt 9 lit. s uchwały;
- § 23 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 24 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 24 pkt 6 lit. d uchwały;
- § 25 pkt 8 uchwały;
- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *elementy malej architektury (...)*”;
- § 26 pkt 8 uchwały;
- § 27 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *i mała architektura (...)*”;
- § 33 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *i mała architektura (...)*”;
- § 34 pkt 7 uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Sipiera