



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 XXI / 10 / 2016 Rady Gminy Nieporęt z dnia 29 lutego 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru sołectwa Aleksandrów, w gminie Nieporęt”, w zakresie ustaleń:

- § 9 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 21 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 11 uchwały;
- § 9 ust. 2 pkt 17 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 17 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. a tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. c tiret piąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. c tiret siódme uchwały;
- § 11 ust. 3 lit. d tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U i 4MN/U;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MN;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 lutego 2016 r., Rada Gminy Nieporęt podjęła uchwałę Nr XXI/10/2016 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru sołectwa Aleksandrów, w gminie Nieporęt”.

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 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), o której mowa 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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych”;

- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p, z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p, z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który nakazuje w tekście planu miejscowego zawarcie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który nakazuje by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- art. 88k pkt 1 i 5 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.): „*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (...) 5) budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;*”.

W granicach obszaru objętego planem miejscowym, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1ZL występuje wał przeciwpowodziowy, co potwierdzają również mapy zagrożenia powodziowego sporządzone przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej. Co więcej część obszaru objętego planem miejscowym położona jest na obszarze narażonym na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zaś zasięgi tych obszarów oznaczone zostały na rysunku planu miejscowego.

Skoro na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi to w przypadku istnienia wałów przeciwpowodziowych zastosowanie znajdują przepisy ustawy Prawo wodne w szczególności zawarte w jej art. 88n. Z dyspozycji art. 88n ust. 1 ustawy Prawo wodne, wynika, że w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się: przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych (zakaz nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż korony wałów); **uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej**; rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby; **wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej**; uszkadzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

Powyższych zakazów nie stosuje się do robót związanych z utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych, a także do robót związanych z budową, przebudową lub remontem dróg rowerowych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulują przepisy art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, prowadzi do wniosku, że na terenach samych wałów, a także w ich sąsiedztwie, ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, w tym zakaz zabudowy **w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej, a także ograniczenia w sadzeniu drzew bezpośrednio na samym wale, a także w strefie 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej. Wyjątkiem**

od tej reguły jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez marszałka województwa, na etapie projektowania inwestycji.

Tymczasem plan miejscowy w części tekstowej w ramach ustaleń zawartych w § 9 ust. 2 uchwały oraz części graficznej, w ramach określonego przeznaczenia terenu, a także nieprzekraczalnych linii zabudowy, umożliwia zabudowę na obszarach pozostających w odległości do 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej, podczas gdy, tak jak wskazano wyżej w strefie tej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają wykonywania obiektów budowlanych (art. 88n ust. 1 pkt 4 ww. ustawy).

Powyższe dotyczy również terenu oznaczonego symbolem 1ZL, o którym mowa w § 9 ust. 3 uchwały, który przeznaczony został na cele leśne i produkcji leśnej, podczas gdy z dyspozycji art. 88n ust. 1 pkt 2 wynika zakaz uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej. Oznacza to, zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100), iż na tym terenie plan przewiduje prowadzenie gospodarki leśnej, a więc przewiduje działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Zdaniem organu nadzoru dopuszczenie zabudowy w ramach terenu 1MN/U w strefie do 50 m od stopy odpowietrznej wału, a także dopuszczenie do prowadzenia gospodarki leśnej na terenach samego wału oraz w jego bezpośrednim sąsiedztwie, godzi w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro wolą ustawodawcy jest, by w sposób szczególny, chronić obszary wokół wałów, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę, bądź pod tereny lasów.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą** (*lex interior non derogat legi superiori*).

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy, o której mowa w art. 88n ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym nie tylko samo przeznaczenie, ale również brak wyznaczenia granic strefy, o której mowa w art. 88n ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe należy również kwalifikować, jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać bowiem należy, iż linia rozgraniczająca oddziela nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale również o innych zasadach zagospodarowania.

Istotą regulacji planu miejscowego czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w tych aktach polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i winno być ono adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania granic obszarów podlegających ochronie, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się ww. obszarze oraz określić sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, **tam gdzie zaś jest to konieczne wyprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych** (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.). Tymczasem uchwałodawca, dopuścił do zabudowy obszaru podlegającego ochronie, a także do produkcji leśnej na wałach oraz w ich bezpośrednim sąsiedztwie, nawet nie wskazując przy tym granic obszarów podlegających szczególnej ochronie.

Warto przy tym zauważyć, iż wskazywanie w planie miejscowym, obszarów sąsiadujących z wałami przeciwpowodziowymi (w pasie do 50 m), jako terenów inwestycyjnych, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza kompetencję marszałka województwa, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami planu miejscowego. Rolą marszałka jest bowiem dokonanie oceny, czy planowana realizacja konkretnej inwestycji, w tym także w zakresie jej usytuowania, wpłynie na szczelność i stabilność wałów przeciwpowodziowych, przy czym zaznaczyć należy, iż marszałek nawet w przypadku stwierdzenia braku negatywnego wpływu, może ale nie musi, w drodze decyzji, zwolnić od przytoczonych powyżej zakazów (*quod vide* art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne).

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „stosuje się przepisy prawa wodnego”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez take przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne.

W odniesieniu do wskazanych powyżej terenów oznaczonych symbolami 1MN/U oraz 1ZL, istnieje konieczność stwierdzenia ich nieważności w całości z uwagi na brak określenia granic od obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy również w judykaturze, w tym m.in. w odniesieniu do **analogicznych (co do zasady) zapisach, zawartych w art. 88l tej samej ustawy Prawo wodne, lecz w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.** Konieczność uwzględnienia w planowaniu przestrzennym, ustawowych zakazów zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, a także odstępstw od tych zakazów, było już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych w tym zakresie, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **Sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13**,

- w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **Sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **Sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. **Sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **Sygn. akt II OSK 2674/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podobne do przepisów Prawa wodnego, regulacje odnaleźć możemy także na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie Sygn. akt II OSK 8514 uznał, iż „z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podustawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. (...) Przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem „budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody” w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy - w braku podstawy ustawowej - nie są kompetentne do wiążącego

wylączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że bez znaczenia dla omawianej sprawy jest fakt, częściowego zagospodarowania ww. obszarów (istniejąca zabudowa). Kluczowa, w przedmiotowym przypadku, jest bowiem możliwość realizacji nowej zabudowy, jaką przedmiotowy plan umożliwia, w tym obowiązująca linia zabudowy na obszarze, który co do zasady, na mocy art. 88n ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, jest z niej wykluczona.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Nieporęt podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 21 oraz § 9 ust. 2 pkt 17 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1. Ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN. (...) 21) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki budowlanej: (...) b) minimalna szerokość frontu działki: (...) c) kąt granic działki w stosunku do pasa drogowego w przedziale: (...) 2. Ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U. (...) 17) Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki budowlanej (...) b) minimalna szerokość frontu działki pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i mieszkaniowo-usługową: (...) c) minimalna powierzchnia wydzielanej działki budowlanej pod zabudowę usługową (...)”.

Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. 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 Dziale 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.

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).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy 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 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, 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 Rada Gminy Nieporęt przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 26 września 2013 r., to tym samym, **miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, przy czym z tego uprawnienia skorzystała w ramach ustaleń, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 20 i § 9 ust. 2 pkt 16 uchwały**.

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości zamieszczając ją w ramach ustaleń dotyczących procedury scalenia i podziału nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 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.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy 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 wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

W tej sytuacji ustalenia: **§ 9 ust. 1 pkt 21 i § 9 ust. 2 pkt 17** uchwały, w zakresie odnoszącym się do procedury podziału nieruchomości, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r. Sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r. Sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r. Sygn. akt

- IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższe znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., Sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., Sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., Sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., Sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. Sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. Sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. Sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. Sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej

ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że 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 planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej. Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Tymczasem stosownie do ustaleń zawartych w:

- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały „Ustala się pas technologiczny dla linii elektroenergetycznej NN 400 KV, oznaczony na rysunku planu, w którym ustala się: 1) **zakaz lokalizowania budynków mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi**”, podczas gdy z części graficznej wynika, iż nieprzekraczalne linie zabudowy określone zostały po granicy pasa technologicznego, co oznacza, w świetle definicji zawartej w § 3 lit. f uchwały, iż w granicach pasa technologicznego nie jest możliwe lokalizowanie jakichkolwiek budynków, nie tylko zaś budynków mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi;
- § 10 ust. 6 uchwały „W granicach planu, wzdłuż linii napowietrznych średniego napięcia 15kV, w odległości 5,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych, ustala się zakaz: 1) zabudowy budynkami i budowlami przeznaczonymi na pobyt ludzi, 2) wysokich nasadzeń i zadrzewień.”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego nie określono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie od takich linii; co więcej z usytuowanych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, iż nie tylko w odległości 5,5 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznych możliwa jest taka zabudowa, ale również bezpośrednio pod samą linią; ponadto w bezpośrednim sąsiedztwie linii, w tym także w pasie z **zakazem zabudowy budynkami i budowlami przeznaczonymi na pobyt ludzi** przebiega częściowo granica odległości podstawowej od gazociągów dla budynków mieszkalnych, wskazująca na możliwość realizacji budynków mieszkalnych;
- § 11 ust. 2 lit. a i b uchwały „Na terenach oznaczonych na rysunku planu jako: MN i MN/U ustala się możliwość wydzielania dróg wewnętrznych, o parametrach: a) min. 6 m **szerokości w liniach rozgraniczających** w przypadku drogi wewnętrznej obsługującej do 4 nieruchomości z zastrzeżeniem § 11, ust. 2, lit. d), b) min. 8 m **szerokości w liniach rozgraniczających** w przypadku drogi wewnętrznej obsługującej więcej niż 4 nieruchomości z zastrzeżeniem § 11, ust. 2, lit. d),”, podczas gdy na rysunku planu miejscowego nie wyodrębniono takich linii; powyższe dotyczy również ustaleń zawartych w: § 11 ust. 3 lit. a tiret trzecie, § 11 ust. 3 lit. b tiret czwarte, § 11 ust. 3 lit. c tiret piąte, § 11 ust. 3 lit. d tiret pierwsze uchwały; co więcej **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania winny zostać wydzielone na rysunku planu miejscowego**, co wynika nie tylko z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również z ustaleń uchwały zawartych w: § 1 ust. 5 lit. a, § 2 ust. 1 lit. b, § 3 lit. e uchwały, a także z części graficznej;
- § 9 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 11 uchwały „Ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1. Ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN. (...) 15) **Ustala się lokalizację budynków przy drogach wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu z zachowaniem odległości min. 5 m od granicy drogi.** (...) 2. Ustalenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U. (...) 11) **Ustala się lokalizację budynków przy drogach wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu z zachowaniem odległości min. 5 m od granicy drogi, podczas gdy na rysunku planu miejscowego określono już linie zabudowy; powyższe zapisy wskazują na możliwość „zniesienia” określonych na rysunku planu miejscowego linii zabudowy w sytuacji dokonywania podziału nieruchomości, w ramach którego wydzielana jest działka stanowiąca drogę wewnętrzną.**

Przytoczone powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Obligatoryjność ustaleń w zakresie określenia linii zabudowy wynika również z dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”***;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny.** Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerywać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchylenia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że *„Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście,*

jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego 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. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”

Stanowisko judykatury, znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie; Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje 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 organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w

uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”

Powyższe oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących „wybiórczego”, czy też alternatywnego stosowania ustaleń dotyczących linii zabudowy. Skoro zatem:

- na rysunku planu miejscowego, określono usytuowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy, która przebiega po granicy pasa technologicznego dla linii elektroenergetycznej NN 400 KV, to z definicji tej linii zamieszczonej w § 3 lit. f uchwały wynika wprost, zakaz realizacji jakichkolwiek budynków; w tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania: „(...) mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi (...)”;
- z rysunku planu miejscowego wynika możliwość realizacji wszystkich budynków, w tym także przeznaczonych na pobyt ludzi zarówno bezpośrednio pod samą linią, jak i w pasie terenu w odległości 5,5 m po obu stronach od osi linii, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 10 ust. 6 uchwały;
- w planie miejscowym nie można zawierać jakichkolwiek ustaleń dotyczących dokonywania podziału nieruchomości, za wyjątkiem formułowania ustaleń dotyczących minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, o czym mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia, to tym bardziej fakt wydzielenia działki pod drogę wewnętrzną nie może znosić, czy też wykluczać ze stosowania ustaleń dotyczących określonych na rysunku planu miejscowego linii zabudowy, które stanowią obligatoryjny element planu miejscowego.

Ustalenia, o których mowa powyżej zostały również sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji § 9 ust. 1 pkt 4, 8 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663), mapa z projektem podziału nieruchomości zawiera w szczególności: granice nieruchomości podlegającej podziałowi, przedstawione w kolorze czerwonym granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu, a także przedstawione w kolorze czerwonym oznaczenia projektowanych do wydzielenia działek gruntu. Powyższe oznacza, że w przypadku wydzielenia działki, która stanowić ma drogę wewnętrzną, granice działki nie stanowią linii rozgraniczającej, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4

pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym ustalenia, o których mowa w § 11 ust. 2 lit. a i b, a także ustalenia, o których mowa w § 11 ust. 3:

- lit. a tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „roboty budowlane oraz lokalizacje sieci wodociągowej należy realizować w liniach rozgraniczających pasów drogowych dróg publicznych, **wewnętrznych**. (...)”;
- lit. b tiret czwarte uchwały, w brzmieniu: „roboty budowlane oraz lokalizacje sieci kanalizacyjnej należy realizować w liniach rozgraniczających pasów drogowych dróg publicznych, **wewnętrznych**. (...)”;
- lit. c tiret piąte uchwały, w brzmieniu: „zezwała się na lokalizację w/w sieci elektroenergetycznych oraz stacji transformatorowych SA/nN w liniach rozgraniczających pasów drogowych dróg publicznych, **wewnętrznych**. (...)”;
- lit. d tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „w granicach planu sieci telekomunikacyjne należy projektować jako podziemne z rozprowadzeniem w liniach rozgraniczających pasów drogowych dróg publicznych, **wewnętrznych**. (...)”

nie mogą zastępować linii rozgraniczających określonych w planie.

Organ nadzoru podkreśla, iż w planie miejscowym nie określa się innych linii rozgraniczających, niż te, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Nieporęt, w ustaleniach § 3 lit. e, zdefiniowała na potrzeby tej właśnie uchwały pojęcie linii rozgraniczającej, przez którą należy rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, której oś określa przebieg granicy pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Użycie w treści uchwały pojęcia „w liniach rozgraniczających” należy więc, z woli samego ustawodawcy oraz uchwałodawcy, rozumieć w oparciu przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p., rozporządzenia wykonawczego oraz treści uchwały. W tej sytuacji brak podstaw prawnych do uznania, iż linia rozgraniczająca stanowi synonim linii granicznej odnoszącej się do pasa drogowego wynikającego z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.).

Niejako na marginesie wskazać należy, iż zgodnie z:

- art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;
- art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno - użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem, iż droga musi być budowlą, zaś pas drogowy stanowi grunt, na którym ta budowla jest zlokalizowana. Wymóg dotyczący budowli muszą spełniać również drogi wewnętrzne, bowiem zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Pojęcie pas drogowy, jest zatem pojęciem szerszym niż pojęcie droga, którą należy odczytywać łącznie z dyspozycją art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Z kolei z ustaleń zawartych w § 9 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 11 uchwały wynika, iż dla **nie wyznaczonych na rysunku planu dróg** formułuje się ustalenia dotyczące minimalnej odległości dla lokalizowanych budynków, co wypełnia definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy,

o której mowa w § 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „*Objaśnienie określeń użytych w uchwale. Ustala się następującą interpretację pojęć użytych w niniejszej uchwale: (...) f) nieprzekraczalna linia zabudowy – najmniejsza dopuszczalna odległość sytuowania ściany budynku od linii rozgraniczającej terenów komunikacji lub innych obiektów i urządzeń, z pominięciem loggi, balkonów, wykuszy wysuniętych poza obrys budynku mniej niż 1,5 m, elementów wejść do budynków (schody, podesty, podjazdy, pochylnie dla niepełnosprawnych, daszki) elementów odwodnienia oraz nadbudowy i przebudowy fragmentów istniejących budynków, które są zlokalizowane poza obszarem, wyznaczonym nieprzekraczalną linią zabudowy,”.*

Z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten musi być precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji. Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, w związku z ustaleniami zawartymi w § 9 ust. 1 pkt 15 i ust. 2 pkt 11 uchwały.

Lokalizowanie zabudowy w granicach obszaru objętego planem miejscowym, nie zostało tym samym jednoznacznie określone, a więc umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od wydawanych decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości.

Z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów a także stanowisk judykatury i doktryny wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej wadliwych ustaleń.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenia § 10 ust. 6 uchwały nie zostały w żaden sposób odzwierciedlone na rysunku planu miejscowego, a zatem konieczne jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, w odniesieniu do których nie określono szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., tj. terenów oznaczonych symbolami: 2MN i 4MN/U.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;***”. Z kolei w § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że **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.**

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 9 ust. 4 uchwały wynika, iż dla terenu oznaczonego symbolem 1ZP stanowiącego teren zieleni urządzonej, dla którego dopuszcza się realizację: terenowych urządzeń sportu i rekreacji, ciągów pieszych i rowerowych, urządzeń wodnych, sieci i przyłączy

infrastruktury technicznej oraz dojazdów do nieruchomości **nie określono jakichkolwiek wskaźników zagospodarowania terenu.**

Organ nadzoru wskazuje, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono tym samym art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które to przepisy określają obligatoryjne parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, których to obowiązek określenia w planie miejscowym spoczywa na prawodawcy miejscowym, jakim jest rada gminy.

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika jednoznacznie, iż skoro plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji **obiektów budowlanych nie będących budynkami**, to winien on bezwzględnie określać minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów. Brak ustaleń w powyższym zakresie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1ZP.

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 Gminy Nieporęt, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

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

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w § 11 ust. 3 lit. c tiret siódme uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy, systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. (...) 3. Systemy infrastruktury technicznej. c) zaopatrzenie w energię elektryczną: (...) – **projekty***

zagospodarowania poszczególnych terenów powinny przewidywać rezerwe miejsc i terenu dla lokalizacji linii, stacji i przyłączy oraz innych elementów infrastruktury elektroenergetycznej niezbędnych dla zaopatrzenia lokalizowanych na tych terenach budynków i budowli w energię elektryczną, a także oświetlenia terenu wokół obiektów.”

Kwestionowane przepisy § 11 ust. 3 lit. c tiret siódme uchwały, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację obowiązujących przepisów prawa, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego, brak jest bowiem podstaw prawnych do zawierania ustaleń stanowiących odesłanie do *projektu zagospodarowania terenu*. Zawartość oraz wymagania co do projektu zagospodarowania działki lub terenu określona została w sposób szczegółowy w §§ 7, 8, 9 i 10 rozporządzenia 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.).

Zamieszczanie w treści planu **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, 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 aktów wyższego rzędu i ingerują w kompetencje innych 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 Gminy Nieporęt nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania przepisów prawa. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 11 ust. 3 lit. c tiret siódme uchwały.

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

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w kontekście obowiązku zawarcia ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń;
- art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z koniecznością jednoznacznego określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w zakresie jednoznacznego określenia wszystkich linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia linii zabudowy, wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego dotyczy formułowania ustaleń warunkowych, powstałych na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

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.

Jednocześnie wskazać należy, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. W tym miejscu należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa.

Organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, nie ma możliwości redagowania uchwały, stąd konieczność stwierdzenia nieważności poszczególnych jednostek terenowych oraz redakcyjnych, w celu zachowania komunikatywności pozostałej części planu miejscowego. Powyższe umożliwi zastosowanie przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/10/2016 Rady Gminy Nieporęt z dnia 29 lutego 2016 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru sołectwa Aleksandrów, w gminie Nieporęt”, w zakresie ustaleń:

- § 9 ust. 1 pkt 15 uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 21 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 11 uchwały;
- § 9 ust. 2 pkt 17 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 17 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) wydzielanej (...) budowlanej (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) mieszkalnych i innych przeznaczonych na pobyt ludzi (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. a tiret trzecie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;
- § 11 ust. 3 lit. b tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), wewnętrznych (...)”;

- § 11 ust. 3 lit. c tiret piąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *wewnętrznych (...)*”;
 - § 11 ust. 3 lit. c tiret siódme uchwały;
 - § 11 ust. 3 lit. d tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *wewnętrznych (...)*”;
 - części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U i 4MN/U;
 - części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MN;
 - części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZL;
 - części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1ZP,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Szipiera