



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.10.2017.RM

Warszawa, 31 stycznia 2017 r.

Rada Miasta Ostrołęki
Plac gen. Józefa Bema 1
07 - 400 Ostrołęka

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 254/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęki z dnia 29 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „I A.W.P.” w Ostrołęce”.

Uzasadnienie

Rada Miasta Ostrołęki na sesji w dniu 29 grudnia 2016 r. podjęła uchwałę Nr 254/XXXVII/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „I A.W.P.” w Ostrołęce”.

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 2016 r. poz. 778 z późn. zm., 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 aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

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

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.), czy 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. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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

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

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „*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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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*”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym mający zastosowanie w przedmiotowej sprawie, przytaczany powyżej jego § 4 pkt 6, wydany został w oparciu oraz w granicach delegacji wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „*Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych.*”.

W wykonaniu powyższej delegacji, właściwy w sprawie, Minister Infrastruktury zobligowany został m.in. do regulacji kwestii związanych z określeniem wymaganego zakresu projektu planu miejscowego, a więc do określenia zawartości jego części tekstowej, jak i graficznej, co oznacza określenie wymagań co do zasad sporządzania planu miejscowego, a także do określenia używanych na jego potrzeby oznaczeń, stosowanego nazewnictwa a także stosowania określonych standardów.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „*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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4

ust.1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, **stosuje się przepisy dotychczasowe** (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji lecz jedynie z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna) o tyle stare procedury winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 4 uchwały „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) działce – należy przez to rozumieć działkę budowlaną – zgodnie z jej rozumieniem w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;*”. Powyższe oznacza, iż użyte na potrzeby przedmiotowej uchwały pojęcie *działka*, oznacza *de facto* działkę budowlaną w rozumieniu przepisów ustawy o p.z.p.

Pojęcie „*działki budowlanej*”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymagania realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r.

poz. 1629 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem „*działki budowlanej*” co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działka*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż rozpoczynając proces sporządzania planu miejscowego w dniu 29 października 2009 r. organy miasta Ostrołęki formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej winny odnosić je do powierzchni działki lub terenu.

Tymczasem Rada Miasta Ostrołęki w ustaleniach:

- § 2 pkt 7 uchwały, zdefiniowała pojęcie maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowanej przez który należy „*rozumieć, największą dopuszczalną wielkość sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków istniejących i projektowanych na danym terenie wyrażoną w stosunku procentowym (na działce lub w jednostce terenowej) do powierzchni tego terenu;*”;
- § 2 pkt 8 uchwały, zdefiniowała pojęcie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, przez który należy „*rozumieć najmniejszą dopuszczalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego na działce, wyrażoną w stosunku procentowym odpowiednio do powierzchni tej działki, z tym że teren biologicznie czynny jest zdefiniowany w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;*”;
- § 9 ust. 3 uchwały, sformułowała ustalenia dotyczące uznania działki budowlanej istniejącej w dniu uchwalenia planu za działkę budowlaną, poprzez sformułowanie ustaleń w brzmieniu: „*3. Ustala się, że działka gruntu istniejąca w dniu uchwalenia planu, znajdująca się w obrębie jednostki terenowej przeznaczonej pod zabudowę, może być uznana za działkę budowlaną, jeżeli – po uwzględnieniu ewentualnego poszerzenia ulicy wynikającego z ustalonej w planie linii rozgraniczającej – spełnia następujące warunki: 1) minimalna szerokość działki – 13 m, z tym że, w przypadku zabudowy budynkiem mieszkalnym lub usługowym w układzie bliźniaczym dopuszcza się zmniejszenie minimalnej szerokości działki do 10 m, a w przypadku zabudowy szeregowej (ciąglej) – do 6 m; 2) minimalna głębokość działki, tj. odległość granicy frontowej od granicy tylnej – 14 m; 3) powierzchnia działki wynosi nie mniej niż 80% minimalnej wielkości działki pod zabudowę, ustalonej dla tej jednostki terenowej, w której znajduje się działka; 4) działka przeznaczana pod zabudowę musi mieć zapewniony dostęp do istniejącej drogi publicznej.*”;

- § 9 ust. 6 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „6. W sytuacji, gdy ustalony minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej lub maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy już obecnie na konkretnej działce zabudowanej jest przekroczony, dopuszcza się na tej działce – ale wyłącznie na potrzeby funkcji zgodnej z przeznaczeniem danej jednostki terenowej – rozbudowę istniejącego budynku powodującą powiększenie jego powierzchni zabudowy, ale o nie więcej niż o 10% tej powierzchni, a także wymianę budynku – również na obiekt o powierzchni zabudowy zwiększonej ewentualnie o maksymalnie 10%.”;
- § 15 ust. 10 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: UU1, UU2 i UU3, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „10. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 25% powierzchni każdej działki.”;
- § 16 ust. 11 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: UUM1 i UUM2, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „11. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 30% powierzchni każdej działki.”;
- § 17 ust. 9 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: PSU1, PSU2, PSU3 i PSU4, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „9. Ustala się maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowanej dla działki – w jednostce terenowej: PSU1 – 40%, PSU2 – 35%, PSU3 – 25%, PSU4 – 40%.”;
- § 17 ust. 10 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: PSU1, PSU2, PSU3 i PSU4, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „10. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – w jednostce terenowej PSU1 i PSU2 – 25%, PSU3 – 35%, PSU4 – 15% powierzchni każdej działki.”;
- § 18 ust. 6 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem KH1, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „6. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla całej jednostki terenowej – 15%.”;
- § 19 ust. 4 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem KS1, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „4. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla całej jednostki terenowej – 15%.”;
- § 20 ust. 5 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem KS2, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „5. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla całej jednostki terenowej – 25%.”;
- § 23 ust. 4 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem ZNI1, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „4. Ustala się minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej – 90% powierzchni terenu jednostki.”.

Biorąc pod uwagę ustalenia § 2 pkt 4 uchwały, powyższe oznacza, że w planie miejscowym zgodnie z definicją minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, o której mowa w § 2 pkt 8 uchwały, wskaźnik ten określono w stosunku do powierzchni działki budowlanej, zamiast w stosunku do działki lub terenu, co wprost stanowi o naruszeniu § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., przy czym naruszenie to dotyczy także ustaleń szczegółowych, o których mowa w: § 15 ust. 10, § 16 ust. 11 i § 17 ust. 10 uchwały. Z kolei w ustaleniach: § 18 ust. 6, § 19 ust. 4, § 20 ust. 5 i § 23 ust. 4 uchwały wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej sformułowano zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do terenu, powyższe stoi jednak w sprzeczności z definicją tego wskaźnika, określoną w § 2 pkt 8 uchwały, która odnosi wskaźnik ten w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

Uznanie na mocy § 2 pkt 4 uchwały, pojęcia działka, jako działki budowlanej wskazuje również na wzajemną sprzeczność ustaleń dotyczących maksymalnego wskaźnika powierzchni zabudowanej, który stosownie do ustaleń § 17 ust. 9 odnosi się do *działki budowlanej*, podczas gdy

zgodnie z § 2 pkt 7 uchwały odnosi się on raz do terenu, bądź to innym razem do *działki budowlanej* lub *terenu*.

Organ nadzoru wskazuje, iż ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że poza naruszeniem przepisu § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny a niekiedy nawet sprzeczny wzajemnie. Oprócz wskazanych powyżej sprzeczności powyższe dotyczy także ustaleń zawartych m.in. w:

- § 2 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 9) liniach zabudowy nieprzekraczalnych – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, które określają minimalne dopuszczalne odległości zewnętrznych ścian realizowanych budynków od ulicy, ciągu pieszego, terenu zieleni publicznej lub innych określonych obiektów, z pominięciem elementów wejścia do budynku (schody, podest, daszek, pochylnia dla niepełnosprawnych) oraz balkonów, loggii i wykuszy (nie stanowiących więcej niż 30% powierzchni całej elewacji), wysuniętych poza obrys budynku o nie więcej niż 1,5 m;*”, w kontekście pozostałych ustaleń części tekstowej oraz części graficznej, z których wynika, że w obszarze planie nie określono terenów ciągów pieszych, czy terenów zieleni publicznej;
- § 2 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 10) meblach miejskich – należy przez to rozumieć stałe i niestałe elementy wyposażenia dróg i placów publicznych, takie jak: infomat, automat do sprzedaży biletów, produktów spożywczych i napojów, kosz na śmieci, pojemnik do selektywnej zbiórki odpadów, ławka, parkometr, stojak na rowery, budka telefoniczna, toaleta publiczna, wiata przystankowa, maszt uliczny, zegar uliczny, tablica informacyjna, donica kwietnikowa itp.*”; w kontekście pozostałych ustaleń części tekstowej oraz części graficznej, z których wynika, że w obszarze planie nie określono terenów placów publicznych;
- § 8 uchwały, w brzmieniu: „*Nie ustala się wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych ze względu na brak określenia obszarów przestrzeni publicznych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta.*”, w kontekście ustaleń § 5 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały w brzmieniu: „*3. W zakresie rozmieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych: (...) 6) nie dopuszcza się sytuowania reklam i znaków informacyjno – plastycznych: (...) b) na obiektach małej architektury stanowiących ozdobę przestrzeni publicznych.*”; organ nadzoru wskazuje, iż skoro w obszarze objętym planem nie występują przestrzenie publiczne to formułowanie ustaleń w odniesieniu do przestrzeni publicznej, stanowi nie tylko o sprzecznych wewnętrznie ustaleniach, ale również wykracza poza zakres ustaleń planistycznych;
- § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*2. Ustala się ochronę walorów środowiska przyrodniczego, zwłaszcza związanych z istniejącymi zgrupowaniami zieleni naturalnej, polegającą na: (...) 3) określeniu dla wszystkich jednostek terenowych w przepisach szczegółowych w rozdziale 2 wskaźników powierzchni biologicznie czynnej, obowiązujących w przypadku nowej inwestycji na konkretnej działce objętej inwestowaniem.*”, podczas gdy w ustaleniach szczegółowych planu zawartych w rozdziale 2 brak jest ustaleń dotyczących wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1KUG, 2KUD i 3KUD;
- § 9 ust. 6 uchwały, na mocy którego dopuszcza się przekroczenie ustalonego w planie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej lub maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, dla działek budowlanych zabudowanych, w celu rozbudowy istniejącego budynku powodującego powiększenie jego powierzchni zabudowy, ale

o nie więcej niż o 10% tej powierzchni; organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu w ogóle nie określają powierzchni zabudowy, wobec czego nie jest wiadomym o jaką faktycznie powierzchnię chodzi; powyższe oznacza również brak określenia wskaźnika intensywności zabudowy oraz wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, bowiem z dyspozycji § 9 ust. 6 uchwały wynika, że można go przekroczyć ale nie określono granicy tegoż przekroczenia, co oznacza brak ustaleń w zakresie podstawowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wymaganych na mocy 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;

- § 9 ust. 6 uchwały, na mocy którego dopuszcza się przekroczenie ustalonego w planie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej lub maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, dla działek budowlanych zabudowanych, w celu wymiany istniejącego budynku powodującego powiększenie jego powierzchni zabudowy, ale o nie więcej niż o 10% tej powierzchni; organ nadzoru wskazuje, że istotą wymiany budynku już istniejącego jest jego odtworzenie w tym samym miejscu według tych samych parametrów; dopuszczenie zwiększenia powierzchni zabudowy, która nie jest określona w ustaleniach szczegółowych oznacza brak możliwości zastosowania przedmiotowego przepisu w praktyce i stoi w sprzeczności z istotą wymiany budynku; należy mieć przy tym na uwadze fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje politykę przestrzenną miasta na przyszłość a nie dokonuje ustaleń w zakresie istniejącego porządku przestrzennego na danym terenie; oczywistym jest więc, że wejście w życie postanowień planu nie eliminuje istniejącej zabudowy, przy czym w przypadku jej rozbiórki pojawia się konieczność dostosowania nowej zabudowy do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w zakresie wskaźników i parametrów w niej określonych, bowiem przeprowadzenie rozbiórki istniejącego budynku w konsekwencji oznacza m.in. zmianę wskaźnika intensywności zabudowy;
- § 9 ust. 2 pkt 6, w kontekście § 2 pkt 9 uchwały; w ramach ww. jednostek redakcyjnych w różny sposób określono możliwość zastosowania wysunięcia, poza nieprzekraczalne linie zabudowy elementów wejściowych do budynku, przy czym raz za elementy te uznaje się: ganek, werandę i taras, innym razem jedynie takie elementy jak: schody, podest, daszek, czy pochylnia dla niepełnosprawnych, przy czym oba ustalenia zamieszczone zostały wśród ustaleń ogólnych planu;
- § 9 ust. 2 pkt 7, w kontekście § 9 ust. 6 uchwały; z ustaleń § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały wynika możliwość zachowania oraz przebudowy istniejących budynków usytuowanych poza linią zabudowy o ile nie jest to sprzeczne z ustaleniami dla konkretnych jednostek terenowych, przy czym w ustaleniach § 9 ust. 6 uchwały dopuszczono możliwość naruszenia m.in. podstawowych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w odniesieniu właśnie do działek już zabudowanych; ponadto organ nadzoru stwierdza sprzeczność ustaleń w ramach samego § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, bowiem w odniesieniu do każdej jednostki terenowej została wyznaczona nieprzekraczalna linia zabudowy, w związku z powyższym istniejące budynki, które naruszają ww. linię pozostają w sprzeczności z ustaleniami sformułowanymi w odniesieniu do takiej jednostki terenowej; powyższe oznacza brak jakiegokolwiek możliwości zastosowania przedmiotowego zapisu w praktyce;
- § 9 ust. 3 pkt 3, w kontekście: § 15 ust. 4, § 16 ust. 5 i § 17 ust. 3 uchwały, w których określono różny parametr minimalnej powierzchni działki budowlanej przeznaczonej pod zabudowę;
- § 9 ust. 8 uchwały w brzmieniu: „8. Jeśli planowana inwestycja, względnie istniejący obiekt przebudowywany, dla których określa się parametry na podstawie wskaźników ustalonych w planie, znajdują się na dwóch - lub na więcej niż dwóch - sąsiadujących działkach będących w dyspozycji jednego właściciela (inwestora), dopuszcza się łączne potraktowanie tych działek jako jednej powierzchni wspólnej, w stosunku do której może być określona jedna wartość

parametru.”, w kontekście ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych; przede wszystkim wskazać należy, iż z ustaleń szczegółowych zawartych w: § 15 ust. 10, § 16 ust. 11 i § 17 ust. 10, w związku z ustaleniami § 2 pkt 4 uchwały wynika, iż np. minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej odnosić się winien do każdej z osobna działki budowlanej; tymczasem na mocy § 9 ust. 8 uchwały, plan dopuszcza zastosowanie jednej wartości parametru w sytuacji sąsiadujących ze sobą działek budowlanych, co oznaczać może, że dwie sąsiadujące ze sobą działki położone będą np. w obrębie dwóch różnych jednostek terenowych, dla których obowiązują różne parametry np. powierzchni biologicznie czynnej, w tej sytuacji nie jest wiadomym, który z tych wskaźników należy stosować; plan w tym zakresie jest daleko nieprecyzyjny, pozostawiający pole do interpretacji, w zakresie podstawowych elementów planu miejscowego tj. obligatoryjnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;

- § 9 ust. 8 uchwały w odniesieniu do obiektu podlegającego przebudowie; pojęcie *przebudowa* zostało zawarte w art. 3 pkt 7a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. ustawy Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), zgodnie z którym „*należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;*”; powyższe oznacza, że dokonując przebudowy, dokonuje się jedynie zmiany parametrów użytkowych i technicznych, nie jest zatem możliwe dokonywanie zmiany gabarytu obiektu, w tym jego wysokości, liczby kondygnacji, kubatury czy powierzchni zabudowy;
- § 9 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „*5. W przypadku niezbędnej ze względów technicznych lub funkcjonalnych nadbudowy budynku istniejącego, którego wysokość przekracza ustaloną w planie wysokość zabudowy lub w wyniku podjętej przebudowy musiałaby ją przekroczyć, dopuszcza się możliwość podwyższenia tego budynku o nie więcej niż 1,0 m.*”, w kontekście ustawowej definicji przebudowy, która nie dopuszcza zmiany wysokości budynku;
- § 22 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*2. Ustala się minimalną szerokość w liniach rozgraniczających: ulicy oznaczonej symbolem 2KUD (ul. Fabrycznej) – 10 m i ulicy oznaczonej symbolem 3KUD (ul. Wiaduktowej) – 13,5 – 15 m, z placem do zawracania o szerokości 20 m.*”, podczas gdy z ustaleń części graficznej wynika, iż plac manewrowy na zakończeniu drogi oznaczonej symbolem 3KUD ma co najwyżej 19 m.

Podkreślić w tym miejscu ponownie należy, że zgodnie z dyspozycją 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 obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, jest sformułowanie jednoznacznych ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, poprzez 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. Powyższe oznacza, że ustalenia w tym zakresie winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.

Z powyższych przepisów wynika zatem jednoznacznie, że także ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. 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.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Ustalenie wysokości projektowanej 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 „*gabarytu obiektu budowlanego*” nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o p.z.p. ani w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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).

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej 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 wysokości projektowanej 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.

Tymczasem w ustaleniach planu określono jedynie wysokość budynków, bez określania wysokości pozostałych obiektów budowlanych. Potraktowanie wysokości zabudowy, jako wysokości budynku wynika wprost z ustaleń zawartych w: § 15 ust. 5, § 16 ust. 6 i § 17 ust. 4 uchwały. Ponadto w:

- § 17 ust. 4 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4. *Ustala się maksymalną wysokość zabudowy: dla budynków funkcji podstawowej – w jednostkach terenowych PSU1, PSU2, PSU3 – 18 m, w jednostce terenowej PSU4 – 12 m, dla budynków gospodarczych i garażowych – 8 m; dla budowli i zewnętrznych urządzeń technologicznych dopuszcza się wysokość zgodnie z potrzebami wynikającymi z technologii prowadzonej działalności.*”, co również oznacza brak określenia wysokości a także gabarytów innych, niż budynki, obiektów budowlanych;
- § 6 ust. 2 pkt 1 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „2. *Ustala się ochronę walorów środowiska przyrodniczego, zwłaszcza związanych z istniejącymi zgrupowaniami zieleni naturalnej, polegającą na: 1) zachowaniu istniejącego zgrupowania zieleni o charakterze leśnym na terenie wydnowym wzdłuż bocznic kolejowej jako terenu zieleni izolacyjnej bez zabudowy;*”; tymczasem w ustaleniach szczegółowych dla jednostki terenowej oznaczonej symbolem ZNI1, stosownie do ustaleń § 23 ust. 2 uchwały „2. *Ustala się, że na obszarze jednostki terenowej mogą być realizowane obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, melioracji oraz infrastruktury drogowej, z tym że wyłącznie w formie budowli, obiektów małej architektury i urządzeń technicznych.*”, co z jednej strony oznacza nie tylko brak określenia

gabarytów ww. obiektów budowlanych, ale również wzajemną sprzeczność ustaleń planistycznych w zakresie możliwości ich realizacji, w związku z wprowadzonym zakazem zabudowy;

- § 9 ust. 5 uchwały dopuszczono możliwość przekroczenia o 1 metr nadbudowywanych i przebudowywanych budynków, co oznacza naruszenie ustaleń szczegółowych wskazujących maksymalną wysokość budynków w ramach ustaleń: § 15 ust. 5, § 16 ust. 6, § 17 ust. 4, § 18 ust. 3 i § 20 ust. 2 uchwały;
- § 9 ust. 5 uchwały dopuszczono możliwość przekroczenia o 1 metr nadbudowywanych i przebudowywanych budynków, co oznacza sprzeczność z zapisami § 15 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „3. Ustala się, że dopuszczalnym przeznaczeniem towarzyszącym jednostki terenowej może być funkcja mieszkaniowa w zakresie ograniczonym: na działkach już zabudowanych – w formie i wielkości jak w stanie obecnym, (...)”; ponadto zapisy § 15 ust. 3 uchwały nie określają żadnych parametrów istniejącej zabudowy;
- § 9 ust. 4 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4. Ustala się warunki realizacji zabudowy bezpośrednio przy granicy działki lub w odległości mniejszej niż 3 m od tej granicy: (...) 3) dopuszcza się **budowę budynków gospodarczych, garażowych oraz usługowych towarzyszących na działce budynkowi mieszkalnemu** jako sytuowanych bezpośrednio przy granicy działki, o ile nie jest to granica z pasem drogowym oraz jeśli nie jest to sprzeczne z ustaleniami dla konkretnej jednostki terenowej, z tym że budynki te nie mogą mieć wysokości przekraczającej 5 m;”; powyższe oznacza sprzeczność z ustaleniami § 16 ust. 6 uchwały, w którym określono maksymalną wysokość zabudowy usługowej na poziomie 12 m, zaś budynków gospodarczych - 8 m.

Brak określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych, a także określenie jej w sposób niejednoznaczny oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Powyższe stanowisko prezentuje również judykatura. Na uwagę zasługuje to wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ład przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należna gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyluczające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych

inwestorów. Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. 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, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, który w wskazał, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r., po zmianie wprowadzonej ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 r. poz. 774 ze zm.) nie zawiera już skreślonego przepisu art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy, który fakultatywnie nakazywał określanie gabarytów obiektów małej architektury. Z powyższego w ocenie skarżącego wynika, że Rada nie miała obowiązku określenia gabarytów obiektów małej architektury. W ocenie Sądu należy mieć na uwadze, że niezależnie od treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. gabaryt obiektu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia odnosi się do obiektów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury (...), a w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie małej architektury przez które rozumieć należy niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty małej architektury ogrodowej, c) użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, bowiem nie usprawiedliwiają niewykonania ustawowego obowiązku. Źródłem obowiązku jest art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, a nie pkt 9 dodany do ustawy dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Tak więc potrzeba ustalenia parametrów zabudowy także dla tych obiektów wynikała z przepisów już obowiązujących.”.

Wskazane powyższej sprzeczności zawarte pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Z 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 wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. 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.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., 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.”;
 - wyroku 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);

- wyroku 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.*”;
- wyroku 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.*”;
- wyroku 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 rzeczonoego 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>). ”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń 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 tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika także, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji

stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.** Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. **Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „*Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń*

infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ściśle, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w § 12 uchwały w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu. Z ustaleń zawartych w § 12 ust. 1 uchwały wynika bowiem, iż: „1) ustala się zasadę obsługi istniejącego i nowego zainwestowania z miejskich systemów infrastruktury technicznej; 2) dopuszcza się zachowanie i użytkowanie istniejących urządzeń infrastruktury technicznej, a także – bez konieczności zmiany planu - ich przebudowę lub rozbudowę, wynikające z bieżących potrzeb funkcjonowania oraz przyszłego zagospodarowania terenu; 3) ustala się rezerwy terenu dla projektowanych urządzeń infrastruktury technicznej na terenach położonych w liniach rozgraniczających dróg publicznych, poza jezdnią, w miejscach dostępnych dla właściwych służb eksploatacyjnych, z tym że dopuszcza się sytuowanie urządzeń infrastruktury także poza tymi terenami, ale w taki sposób, aby koszty usuwania możliwych kolizji z istniejącą lub projektowaną zabudową i zagospodarowaniem terenu były jak najmniejsze; 4) dopuszcza się realizację kanałów zbiorczych dla przewodów infrastruktury technicznej.”.

W kontekście powyższych ustaleń wskazać także należy, iż zgodnie z częścią graficzną planu w granicach terenów oznaczonych symbolami: PSU1, PSU3, UU2 i UU3 przebiega ciepłociąg napowietrzny. W stosunku do istniejącego ciepłociągu napowietrznego nie sformułowano żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, wręcz przeciwnie wrysowana na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalna linia zabudowy wskazuje wprost na możliwość realizacji zabudowy kubaturowej na istniejącym ciepłociągu napowietrznym. W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów”.

Podjęmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z ustaleniami § 4 ust. 1 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. W zakresie przeznaczenia terenów w planie: 1) wyznacza się tereny o określonym przeznaczeniu lub ustalonych zasadach zagospodarowania, różniące się od terenów sąsiednich tym przeznaczeniem lub tymi zasadami, zwane dalej jednostkami terenowymi, których zasięgi wyznaczone są na rysunku planu liniami rozgraniczającymi; 2) dla poszczególnych jednostek terenowych określa się przeznaczenie podstawowe oraz – w miarę potrzeby – przeznaczenie dopuszczalne wraz z warunkami jego dopuszczenia, przy czym jeśli plan

nie ustala przeznaczenia dopuszczalnego, przeznaczenie podstawowe staje się jedynym możliwym; 3) ustala się, że na poszczególnej działce zagospodarowanie i zainwestowanie związane z przeznaczeniem dopuszczalnym, o którym mowa w pkt 2, nie może stanowić więcej - w stosunku do przeznaczenia podstawowego - niż 40% łącznej powierzchni całkowitej budynków na tej działce oraz 40% terenu tej działki.". Tymczasem dla terenów oznaczonych symbolami: UU1, UU2 i UU3, w ramach ustaleń § 15 ust. 3 uchwały, „3. Ustala się, że dopuszczalnym przeznaczeniem towarzyszącym jednostki terenowej może być funkcja mieszkaniowa w zakresie ograniczonym: na działkach już zabudowanych – w formie i wielkości jak w stanie obecnym, a w przypadku zabudowy nowo realizowanej – tylko w pomieszczeniach wbudowanych w budynek usługowy, zajmujących nie więcej niż 25% powierzchni całkowitej tego budynku.”.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podejmując przedmiotową uchwałę naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miasta Ostrołęki, w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: UUM1 i UUM2. Powyższe wynika m.in. z ustaleń § 16 uchwały w brzmieniu: „1. Ustala się, że przeznaczeniem podstawowym jednostki terenowej są usługi – bez przesądzania ich profilu, z towarzyszącą funkcją mieszkaniową – w rozumieniu § 4 ust. 2 pkt 2. 2. Ustala się, że funkcja mieszkaniowa, o której mowa w ust. 1, może być realizowana w budynku usługowym – jako wbudowana lub w odrębnym budynku mieszkalnym, przy zachowaniu warunku, że powierzchnia całkowita zajmowana przez nowo wprowadzaną na konkretną działkę funkcję mieszkaniową nie może stanowić więcej niż 60% powierzchni całkowitej zajmowanej na tej działce przez usługi.”. Organ nadzoru wskazuje, iż w ustaleniach planu miejscowego określa się przeznaczenie, nie zaś funkcje, poszczególnych terenów. Niemniej jednak skoro z ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że tereny UUM1 i UUM2 to tereny usług – bez przesądzania ich profilu, z towarzyszącą funkcją mieszkaniową, to tak określone przeznaczenie jednoznacznie wskazuje na dominujące przeznaczenie usługowe. Tymczasem z cytowanego powyżej § 16 ust. 2 uchwały wynika, że to funkcja mieszkaniowa może być funkcją przeważającą, a zatem nie będzie jedynie towarzyszyć zabudowie usługowej, ale przeważać w obrębie danej jednostki terenowej. Powyższe oznacza niejednoznaczność ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu, w tym także w kontekście zapisów § 4 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały w brzmieniu: „2. Ustala się następujące rodzaje podstawowego przeznaczenia terenu: 1) **UU** - usługi – bez przesądzania ich profilu - obejmujące tereny obiektów usługowych, tj. służących prowadzeniu szeroko rozumianej działalności usługowej niezwiązanej z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi (która może odbywać się w budynkach o funkcji usługowej, w pomieszczeniach wbudowanych w budynki o innej funkcji lub na działkach, tj. bez korzystania z pomieszczeń w budynkach), ale z wykluczeniem zakładów sprzedaży detalicznej paliw płynnych do pojazdów (tj. stacji paliw) oraz obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000 m², a także z ograniczeniami zawartymi w ustaleniach szczegółowych dla jednostek terenowych; 2) **UUM** - usługi – bez przesądzania ich profilu, z towarzyszącą funkcją mieszkaniową – obejmujące tereny obiektów usługowych o zakresie jak w pkt 1, ale z ograniczeniami większymi niż w przypadku terenów UU, zawartymi w ustaleniach szczegółowych dla jednostek terenowych, z tym że na terenach UUM **obok**

funkcji usługowej dopuszcza się utrzymanie lub wprowadzanie funkcji mieszkaniowej – na warunkach zawartych również w ustaleniach szczegółowych dla jednostek terenowych;”.

Organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach § 16 ust. 2 i 7 uchwały Rada Miasta Ostrołęki posługuje się pojęciem *budynku mieszkalnego*, którego legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), przez który należy rozumieć budynek mieszkalny wielorodzinny i budynek mieszkalny jednorodzinny. Ponadto w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. W świetle powyższego wskazać należy, że dopuszczając realizację budynków mieszkalnych, dopuszczono tym samym zarówno do realizacji zabudowy jednorodzinnej, jak i budynków mieszkalnych wielorodzinnych, które jako funkcja towarzysząca mogą dominować nad zabudową usługową, pomimo tego, iż funkcja mieszkaniowa (jako towarzysząca) została jedynie określona jako dopuszczalna (*vide* § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały).

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

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

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 pn. *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, do którego przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 1.2., dla której przypisano oznaczenie literowe *MW* oraz ciemnobrązową kolorystykę. Ponadto w ramach *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, dla której przypisano oznaczenie literowe *U* oraz czerwoną kolorystykę.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w uchwale zastosowano zarówno odmienne oznaczenia barwne jak i literowe, co w kontekście ustaleń zawartych w § 16 ust. 1 i 2, w związku z § 4 ust. 2 pkt 2 uchwały uniemożliwia dokładne określenie przeznaczenia terenów UUM1 i UUM2.

Zdaniem organu nadzoru, dla jednostek terenowych: UUM1 i UUM2 uchwałodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**. Rada Miasta Ostrołęki proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art.15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

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

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miasta Ostrołęki było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, oraz ich oznaczenie odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym.

Ponadto w przepisach ustawy o p.z.p., a także rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Miasta Ostrołęki nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę m.in. w ramach:

- § 5 ust. 3 uchwały sformułowane zostały ustalenia dotyczące rozmieszczenia reklam i znaków informacyjno – plastycznych;
- § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały sformulowano ustalenia wprowadzające obowiązek wykonania, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, dokumentacji określającej warunki hydrogeologiczne prowadzonych inwestycji;
- § 9 ust. 3 uchwały sformulowano ustalenia dotyczące uznania działki gruntu za działkę budowlaną;
- § 9 ust. 4 uchwały sformulowano ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki budowlanej;
- § 10 ust. 2 uchwały sformulowano ustalenia dotyczące parametrów działek budowlanych uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości;
- § 12 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 6 pkt 5 uchwały sformulowano ustalenia dotyczące możliwości realizacji infrastruktury technicznej, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego bez konieczności zmiany ustaleń planu miejscowego;

- § 12 ust. 1 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „W zakresie zasad uzbrojenia terenu: 1. Zasady ogólne: (...) 3) ustala się rezerwy terenu dla projektowanych urządzeń infrastruktury technicznej na terenach położonych w liniach rozgraniczających dróg publicznych, poza jezdnią, w miejscach dostępnych dla właściwych służb eksploatacyjnych, z tym że dopuszcza się sytuowanie urządzeń infrastruktury także poza tymi terenami, ale w taki sposób, aby koszty usuwania możliwych kolizji z istniejącą lub projektowaną zabudową i zagospodarowaniem terenu były jak najmniejsze;”;
- § 12 ust. 8 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „8. W zakresie obsługi telekomunikacyjnej: (...) 3) ustala się obowiązek wkomponowania urządzeń infrastruktury technicznej poprzez dostosowanie ich do architektury obiektów, na których lub w sąsiedztwie których będą lokalizowane.”;
- § 15 ust. 3 i 6 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „Dla jednostki terenowej UU1, UU2, UU3: (...) 3. Ustala się, że dopuszczalnym przeznaczeniem towarzyszącym jednostki terenowej może być funkcja mieszkaniowa w zakresie ograniczonym: na działkach już zabudowanych – w formie i wielkości **jak w stanie obecnym**, a w przypadku zabudowy nowo realizowanej – tylko w pomieszczeniach wbudowanych w budynek usługowy, zajmujących nie więcej niż 25% powierzchni całkowitej tego budynku. (...) 6. Dla nowo realizowanych budynków usługowych ustala się zasadę stosowania dachów płaskich, z tym że dopuszcza się dach o geometrii podobnej do dachu już istniejącego budynku sąsiedniego.”;
- § 16 ust. 7 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „7. Dla nowo realizowanych budynków usługowych i mieszkalnych ustala się zasadę stosowania dachów spadzistych, z tym że dopuszcza się dach o geometrii podobnej do dachu już istniejącego budynku sąsiedniego.”;
- § 17 ust. 4 i 5 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „Dla jednostki terenowej PSU1, PSU2, PSU3, PSU4: (...) 4. Ustala się maksymalną wysokość zabudowy: dla budynków funkcji podstawowej – w jednostkach terenowych PSU1, PSU2, PSU3 – 18 m, w jednostce terenowej PSU4 – 12 m, dla budynków gospodarczych i garażowych – 8 m; dla budowli i zewnętrznych urządzeń technologicznych dopuszcza się wysokość zgodnie z potrzebami wynikającymi z technologii prowadzonej działalności. 5. Ustala się zasadę stosowania dachów płaskich, z tym że dopuszcza się dach o geometrii podobnej do dachu już istniejącego budynku sąsiedniego.”;
- § 21 ust. 2 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, w brzmieniu: „Dla jednostki terenowej IKUG: (...) 2. Ustala się zakaz realizacji nowych zjazdów z ulicy, o której mowa w ust. 1, na tereny przyległego zainwestowania – poza zjazdami wyznaczonymi w projekcie technicznym przebudowy tej ulicy.”.

W kontekście przytoczonych powyżej ustaleń organ nadzoru wskazuje, że ustalenia § 5 ust. 3 uchwały, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., albowiem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów

materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

W tym miejscu wskazać należy, że podstawą prawną do regulacji kwestii, o których mowa w § 5 ust. 3 uchwały, mógł być jedynie obowiązujący od dnia 21 października 2010 r. do 11 września 2015 r. przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., przy czym nie mógł mieć on zastosowania przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, z uwagi na fakt, iż proces sporządzania planu zainicjowano w dniu 29 października 2009 r. Powyższe oznacza, brak możliwości jakichkolwiek regulacji w tym zakresie z wyłączeniem określenia gabarytu obiektów budowlanych. W przedmiotowym przypadku brak jest również możliwości skorzystania z uprawnienia wynikającego z § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na fakt braku występowania przestrzeni publicznych w granicach obszaru objętego planem miejscowym (*vide* 8 uchwały).

Z kolei w ustaleniach: § 12 ust. 1 pkt 3, § 12 ust. 8 pkt 3, § 15 ust. 3 i 6, § 16 ust. 7 oraz § 17 ust. 4 i 5 uchwały sformułowano ustalenia nienormatywne, nie wyrażające żadnej normy prawnej, pozostawiające pole do różnej interpretacji, co stwarzać będzie istotne problemy na etapie postępowań w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę.

Organ nadzoru stwierdza, iż Rada Miasta Ostrołęki nie posiadała również podstaw prawnych do nakładania w ramach § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały obowiązku sporządzenia dokumentacji określającej warunki hydrogeologiczne. W tym kontekście wskazać należy, że kwestie powyższe reguluje rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 18 listopada 2016 r. w sprawie dokumentacji hydrogeologicznej i dokumentacji geologiczno – inżynierskiej (Dz. U. poz. 2033). Warunki hydrogeologiczne określa się w dokumentacji hydrogeologicznej, którą stosownie do dyspozycji art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2016 r. poz. 1131 z późn. zm.) sporządza się w celu:

- ustalenia zasobów oraz właściwości wód podziemnych;

- określenia warunków hydrogeologicznych związanych z zamierzonym: wykonywaniem odwodnień w celu wydobywania kopalin; wtłaczaniem wód do górotworu; wykonywaniem odwodnień budowlanych otworami wiertniczymi; wykonywaniem przedsięwzięć mogących negatywnie oddziaływać na wody podziemne, w tym powodować ich zanieczyszczenie; podziemnym bezzbiornikowym magazynowaniem substancji lub podziemnym składowaniem odpadów; składowaniem odpadów na powierzchni; ustanawianiem obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych; zakończeniem lub zmianą poziomu odwadniania likwidowanych zakładów górniczych oraz podziemnym składowaniem dwutlenku węgla.

Dokumentacja hydrogeologiczna, zależnie od celu jej sporządzenia, określa w szczególności: budowę geologiczną i warunki hydrogeologiczne badanego obszaru; warunki występowania wód podziemnych, w tym charakterystykę warstw wodonośnych określonego poziomu; informacje przedstawiające skład chemiczny, cechy fizyczne oraz inne właściwości wód; możliwości poboru wód; granice projektowanych stref ochronnych ujęć wód podziemnych oraz obszarów ochronnych zbiorników wód podziemnych; przedsięwzięcia niezbędne do ochrony środowiska, w tym dotyczące nieruchomości gruntowych, związane z działalnością, na potrzeby której jest sporządzana dokumentacja.

Zgodnie z art. 3 pkt 7 ustawy Prawo geologiczne i górnicze, przepisów tej ustawy nie stosuje się do ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych bez wykonywania robót geologicznych. Warunki geotechniczne oznaczają warunki środowiska gruntowego, które dopuszczają posadowienie obiektów naziemnych i podziemnych. Geotechniczne warunki posadowienia obiektu budowlanego można rozumieć jako warunki posadowienia, jakie powinny być spełnione, aby bezpiecznie wykonać, czyli posadzić, obiekt budowlany. Geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych powinny być, w zależności od potrzeb, przedstawione w projekcie budowlanym.

W kontekście ustaleń § 6 ust. 4 pkt 2 uchwały, wskazać należy, iż po sporządzeniu dokumentacji geologicznej, w tym także dokumentacji hydrogeologicznej, istnieje obowiązek jej przedłożenia właściwemu organowi administracji geologicznej w 4 egzemplarzach w postaci papierowej i w 4 egzemplarzach w postaci elektronicznej. Obowiązek taki wynika z art. 93 ust. 1 ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Co więcej, stosownie do dyspozycji art. 93 ust. 2 ww. ustawy dokumentację hydrogeologiczną zatwierdza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Zaznaczyć również trzeba, iż nałożenie na inwestora obowiązku, o którym mowa w ww. przepisie, nie wynika wprost z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z ww. artykułem, do projektu budowlanego, załącza się „w zależności od potrzeb wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych”. O sporządzeniu i dołączeniu do wniosku o pozwolenie na budowę ww. badań geologiczno – inżynierskich, a także geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, decyduje właściwy organ, który wydaje decyzję o pozwoleniu na budowę, nie zaś rada, w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto szczegółowe zasady ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych określa rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalania geotechnicznych warunków posadawiania obiektów budowlanych (Dz. U. z 2012 r. poz. 463). Tym samym Rada Miasta Ostrołęki, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale również zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej, a także niejako weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów administracji geologicznej w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miasta Ostrołęki nie ma kompetencji

do modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy także zauważyć, iż podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązywanie i nakładanie zadań, w drodze uchwały rady gminy, na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej. Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy.

Stwierdzono także brak kompetencji do zawierania ustaleń, o których mowa w § 21 ust. 2 uchwały, które ponadto nie zawierają żadnej normy bowiem odwołują się do bliżej nie określonego projektu technicznego przebudowy drogi. Podobnie potraktować należy zapisy zawarte w § 9 ust. 4 uchwały dotyczące sytuowania zabudowy w odległości mniejszej niż 3 m od granicy działki budowlanej. Kwestia dotycząca sytuowania budynku względem sąsiedniej działki budowlanej została uregulowana w § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Podstawowe normatywne odległości określone przy tym zostały w ust. 1 § 12 ww. rozporządzenia, przy czym stosownie zgodnie z § 12 ust. 2 dopuszcza się sytuowanie budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy granicy działki budowlanej, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego. Regulacja ta dotyczy możliwości sytuowania budynków w odległości 1,5 m od granicach działki budowlanej, nie zaś w odległości mniejszej niż 3 m od tej granicy.

Brak również podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących uznania działki gruntu za działkę budowlaną. Definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., co oznacza, iż spełnienie warunków określonych w legalnej definicji użytej na potrzeby planowania przestrzennego, wskazywać będzie na możliwość zakwalifikowania danej działki, jako *działki budowlanej*. O powyższym nie mogą decydować dodatkowe warunki określone w ramach ustaleń § 9 ust. 3 uchwały, przy czym niektóre z nich stanowi częściową modyfikację pojęcia *działki budowlanej*, a także legalnego pojęcia *dostępu do drogi publicznej*, o którym mowa w art. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p., jak również mają znaczenie nienormatywne, niemożliwe do zastosowania – np. użyte w pkt 2 sformułowanie *zabudowa usługowa w układzie bliźniaczym*.

Organ nadzoru wskazuje, że to organ administracji architektoniczno – budowlanej zatwierdzając projekt budowlany oraz udzielając pozwoleń na budowę w odniesieniu do konkretnej działki lub terenu, jest zobowiązany do sprawdzenia czy działka taka (opcjonalnie teren) spełnia wymagania działki budowlanej w rozumieniu art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Pogląd organu nadzoru w tej kwestii znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze w tym m.in. w stanowisku wyrażonym w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 listopada 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 551/14 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych) w brzmieniu: „*Należy bowiem zauważyć, że określenie granic działki przewidzianej pod budowę wyznacza się już w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która jest wiążąca dla organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę (art. 55 u.p.z.p.), w przypadku braku planu miejscowego. Postanowienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów też są zróżnicowane dla różnych nieruchomości objętych planem, a czasami nawet odnoszące się do jednej działki. Poza tym dokładne określenie usytuowania obiektu budowlanego na konkretnej działce znajduje się w zatwierdzonym projekcie budowlanym (projekcie zagospodarowania działki). Z konkretnym usytuowaniem obiektu budowlanego na określonej działce budowlanej wiąże się oświadczenie, o którym mowa w art. 33 ust. 2 Pr.bud., dokumenty wymienione w art. 34 ust. 3 pkt 3 i 4 Pr.bud., opinie, uzgodnienia i pozwolenia wymienione w art. 35 ust. 1 pkt 4 Pr.bud. oraz spełnienie*

warunków technicznych określonych w § 12, 13, 60 i innych rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zatwierdzając projekt budowlany oraz udzielając pozwolenia na budowę na konkretnie określonej działce, organ musi sprawdzić czy działka ta spełnia wymagania działki budowlanej w rozumieniu art. 2 pkt 12 u.p.z.p. oraz czy lokalizacja ta nie będzie naruszała uzasadnionych interesów osób trzecich, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 9 Pr.bud.”.

Ponadto w ramach ustaleń § 10 ust. 2, w związku z § 2 pkt 4 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące parametrów działek budowlanych uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, podczas gdy 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”. Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, z której jednoznacznie wynika, iż w wyniku przeprowadzenia procedury scalenia i podziału powstają działki gruntu, nie zaś działki budowlane (vide art. 105 ust. 1, 2 i 4; art. 106 ust. 1 i 1a ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z kolei w ramach zapisów § 12 ust. 1 pkt 2 i § 12 ust. 6 pkt 5 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące możliwości realizacji infrastruktury technicznej, na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego bez konieczności zmiany ustaleń planu miejscowego, co oznacza *de facto* zmianę warunków zagospodarowania terenu ustalonego w planie, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p. Tymczasem z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie jakichkolwiek zmian, nie może być dokonane z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie odmiennych zasad zagospodarowania, czy też zabudowy po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p., należy również kwalifikować, jako istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Wskazać w tym miejscu należy, iż w świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Ostrołęki, 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*”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „*Zasad techniki prawodawczej*” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „*Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych – również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu*.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2*.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym.

Ponadto w przepisach ustawy o p.z.p., a także rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. 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 również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, 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.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego, bądź nie zawiera obligatoryjnych elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. Redakcja uchwały narusza ponadto zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283)

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, to stwierdzić należy, okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również kilkudziesięciu jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu organ nadzoru pragnie podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

Wskazane w skardze, uchybienia stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

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 wszystkich wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. przesłanek.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. 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., sygn. akt 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.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 254/XXXVII/2016 Rady Miasta Ostrołęka z dnia 29 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „I A.W.P.” w Ostrołęce”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera