



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 14 lutego 2017 r.

LEX-I.4131.17.2017.MO

Rada Miejska w Żurominie
plac Józefa Piłsudskiego 3
09 – 300 Żuromin

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 193/XXVII/17 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Rzęzawy.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 stycznia 2017 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 193/XXVII/17 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Rzęzawy.*

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.), 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.

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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*”.

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

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

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) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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, oraz 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.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że 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 budowlanych stanowiących zabudowę, w tym także obiektów małej architektury.

Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury.

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 rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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 poziomą 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 z ustaleń zawartych w:

- § 25 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **01KD, 02KD, 03KD, 04KD, 05KD** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) teren drogi publicznej; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) zieleń izolacyjna, zieleń urządzona,

infrastruktura techniczna, obiekty małej architektury, chodniki oraz ścieżki rowerowe realizowane zgodnie z przepisami odrębnymi;”;

- § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „*1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 01KDW, 02KDW, 03KDW, 04KDW, 05KDW, 06KDW, 07KDW, 08KDW, 09KDW 10KDW, 11KDW, 12KDW, 13KDW ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny dróg wewnętrznych; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) zielen izolacyjna, zielen urządzona, infrastruktura techniczna, obiekty małej architektury, chodniki oraz ścieżki rowerowe realizowane zgodnie z przepisami odrębnymi;”;*

wynika, że na terenach przeznaczonych pod drogi publiczne i drogi wewnętrzne, dopuszczona została lokalizacja obiektów małej architektury, dla których w ustaleniach szczegółowych nie określono maksymalnej wysokości (vide: § 25 i § 26 uchwały).

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

Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację obiektów małej architektury, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczące określenia wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru dla obiektów małej architektury uniemożliwia ich realizację oraz oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w powyższych przepisach ustawy i rozporządzenia. Stanowisko w powyższym zakresie znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu 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 ładu 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.”.

Brak określenia maksymalnej wysokości obiektów małej architektury, stanowiących przeznaczenie uzupełniające terenów dróg publicznych i dróg wewnętrznych, narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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 m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: **a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz 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 z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem „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 m.p.z.p., 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, ścisłe, 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 § 8 ust. 1, 2, 3, 4, 6, 7 i 8 uchwały, w sposób ogólny określają zasady komunikacji oraz uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a także bez sprecyzowania przebiegu sieci. Z ww. ustaleń uchwały dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wynika jedynie, że sieć wodociągowa „*musi posiadać parametry techniczne gwarantujące bezproblemowe zaopatrzenie w wodę istniejącej i projektowanej zabudowy oraz w razie potrzeb dla ochrony przeciwpożarowej*” (vide § 8 ust. 3 pkt 3 uchwały), a sieć kanalizacji sanitarnej „*musi posiadać parametry techniczne gwarantujące bezproblemowe odprowadzenie ścieków z istniejącej i projektowanej zabudowy*” (vide § 8 ust. 4 pkt 1 lit. c uchwały).

Natomiast z ustaleń szczegółowych uchwały, dotyczących terenów przeznaczonych pod drogi wynika, że w odniesieniu do dróg publicznych określono ich klasy: drogi klasy głównej (01KD) i lokalnej (02KD, 03KD, 04KD, 05KD) (vide § 25 ust. 1 pkt 3 uchwały), przy czym nie znalazło to odzwierciedlenia w symbolach tych dróg, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Z rysunku planu nie wynika, jaka jest klasa dróg publicznych, określona w ww. ustaleniach uchwały. W legendzie rysunku planu wszystkie tereny dróg publicznych oznaczono symbolem KD, bez oznaczenia literowego odpowiadającego klasie drogi, a na rysunku planu drogi te wyróżniono wyłącznie za pomocą numeru porządkowego. Brak powiązania rysunku z tekstem uchwały, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Tymczasem zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124), „1. W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg oraz ich hierarchię, zaczynając od drogi o najwyższych parametrach: 1) autostrady, oznaczone dalej symbolem "A"; 2) ekspresowe, oznaczone dalej symbolem "S"; 3) główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem "GP"; 4) główne, oznaczone dalej symbolem "G"; 5) zbiorcze, oznaczone dalej symbolem "Z"; 6) lokalne, oznaczone dalej symbolem "L"; 7) dojazdowe, oznaczone dalej symbolem "D". 2. Droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: 1) krajowa - klasy A, S lub GP; 2) wojewódzka - klasy GP lub G; 3) powiatowa - klasy GP, G lub Z; 4) gminna - klasy GP, G, Z, L lub D.”

Organ nadzoru stwierdza, że w odniesieniu do dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolami: 01KDW, 02KDW, 05KDW, 09KDW (w części), 10KDW, 11KDW i 13KDW, ich szerokość w liniach rozgraniczających, określona na rysunku, nie spełnia dyspozycji dotyczącej minimalnej szerokości wymaganej dla zapewnienia dojścia i dojazdu do działek budowlanych, określonej w § 14 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), w brzmieniu: „1. Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m. 2. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdniowego, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszy oraz ruch i postój pojazdów. 3. Do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza

niż 4,5 m.". Powyższe wynika, z faktu, iż na rysunku planu szerokość ww. dróg wewnętrznych wynosi:

- 2 m dla terenu 02KDW;
- 3 m dla terenów: 01KDW, 10KDW, 11KDW i 13KDW;
- 4 m dla terenów: 05KDW i w części 09KDW.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenia w zakresie szerokości dróg powinny być zawarte zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Powyższe wynika z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz z § 4 pkt 9 lit. a, w związku z § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Tymczasem z § 26 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały wynika, że ustalenia w tym zakresie odesłane zostały jedynie do rysunku planu miejscowego, przy czym wymiar określający szerokość drogi uznany został jedynie za element informacyjny, który nie stanowi ustaleń planu miejscowego. Powyższe dotyczy również wszystkich dróg publicznych znajdujących się w obszarze objętym planem miejscowym (*quod vide* § 25 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 lit. a uchwały). Kwestia ta została opisana szczegółowo w dalszej części rozstrzygnięcia.

Należy również podkreślić, iż stosownie do dyspozycji § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały, w ramach przeznaczenia uzupełniającego m.in. ww. dróg wewnętrznych o szerokości od 2 do 4 m, plan dopuszcza realizację zieleni izolacyjnej i urządzonej, infrastruktury technicznej, obiektów małej architektury, chodników oraz ścieżek rowerowych, podczas gdy drogi te nawet nie spełniają swojej podstawowej funkcji, jaką jest zapewnienie dojazdu do poszczególnych działek budowlanych.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że drogi wewnętrzne oznaczone symbolami: 01KDW, 02KDW, 05KDW, 09KDW (w części), 10KDW, 11KDW i 13KDW, nie spełniają wymogów przepisów odrębnych, w zakresie ustalonej w planie szerokości tych dróg, która zapewniałyby obsługę komunikacyjną terenom, na których dopuszczono w planie zabudowę, tj. zabudowę zagrodową na terenach oznaczonych symbolami: R i RM, sytuowaną wzdłuż tych dróg jak również możliwości realizacji ich przeznaczenia uzupełniającego, ustalonego w § 26 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały.

Ponadto, w ustaleniach zawartych w:

- § 8 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) dopuszcza się lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach funkcjonalnych oznaczonych w planie symbolami literowymi RU, RM, R, Z, ZL, RL w przypadku gdy lokalizacja tych sieci i urządzeń nie spowoduje konieczności uzyskania zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne stosownie do przepisów odrębnych oraz jeżeli lokalizacja tych sieci i urządzeń nie ogranicza realizacji podstawowego przeznaczenia terenów funkcjonalnych i nie narusza przepisów odrębnych.”;
- § 23 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **01ZL** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny lasów; 2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: a) ustala się leśne użytkowanie terenów funkcjonalnych; b) zakazuje się lokalizacji obiektów budowlanych z wyłączeniem inwestycji, o których mowa w §8 ust. 2 pkt 4 lit. b).”.

Rada Miejska w Żurominie dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych symbolami: RU, RM, R, Z, ZL i RL, pod warunkiem braku konieczności zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wynikającej z przepisów odrębnych.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na ww. terenach, co narusza dyspozycję § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym

zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów rolnych klasy III, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz gruntów leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego, o czym szerzej w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia. Powyższe dotyczy terenów rolnych oznaczonych symbolem R i terenów lasów oznaczonych symbolem ZL, w granicach których dopuszczono lokalizację ww. nowych przedsięwzięć infrastrukturalnych.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej dopuszczonej ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, a tym samym nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny, nieuprawniony podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej). Brak jednoznacznych ustaleń dotyczących lokalizacji ww. przedsięwzięć infrastrukturalnych wskazuje, że powyższe ustalenia planu dotyczą zdarzeń przyszłych i niepewnych, stanowiących normy otwarte, umożliwiające dowolną interpretację ustaleń planu przez dowolny podmiot.

Tymczasem, 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, które mogą być realizowane po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych.

Przedmiotowy plan miejscowy nie określa, w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia ww. terenów, ponadto powyższe ustalenia zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego i oznaczają *de facto* zmianę przeznaczenia, bądź warunków zagospodarowania terenu ustalonego w planie, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Tymczasem z literalnego brzmienia przywołanego powyżej art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. 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 odmiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu 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 należy, iż kwestie dotyczące alternatywnego oraz braku jednoznacznego przeznaczenia, w tym także w kontekście zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, były już przedmiotem orzeczeń sądowych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08 sierpnia 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1334/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.);
- ustawy z o gospodarce nieruchomościami.

Z części tekstowej i graficznej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się zarówno grunty rolne klasy III – w granicach terenów oznaczonych symbolem R, jak też grunty leśne stanowiące tereny oznaczone symbolem ZL, na których dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym w § 8 ust. 5 pkt 2 uchwały „2) *ustala się, iż nowe sieci elektroenergetyczne średniego napięcia (SN) i niskiego napięcia (nN) należy wykonać jako doziemne lub napowietrzne na zasadach określonych w przepisach odrębnych*”.

Z ustaleń: § 8 ust. 2 pkt 4 lit. b oraz § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały oraz z rysunku planu wynika, że Rada Miejska w Żurominie, zastrzegając możliwość lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej poza gruntami rolnymi, które nie wymagają zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne oraz poza gruntami leśnymi, które nie wymagają zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, dopuściła jednocześnie m.in. lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną oraz z gospodarką leśną również na:

- gruntach rolnych klasy III (użytki oznaczone: RIIIb – grunty orne, Ps III – pastwiska trwałe), znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **01R**;
- gruntach rolnych klasy III (użytki oznaczone Ps III – pastwiska trwałe), znajdujących się w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **02R**,

dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne;

- gruntach leśnych (użytki oznaczone: LsIV, LsV i LsVI – lasy), znajdujących się w granicach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **01ZL**,

dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zaś wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają również uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stosownie do art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Lokalizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej związana jest ze zmianą przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III oraz gruntów leśnych. Organ nadzoru wskazuje, że nie jest możliwa realizacja urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną i leśną, na tych gruntach bez uzyskania wymaganej zgody na zmianę przeznaczenia.

W myśl ww. przepisów grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że m.in. sieci i urządzenia elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne nie są związane z gospodarką rolną. W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. inwestycji infrastrukturalnych na gruntach rolnych klasy III, wobec nie spełnienia przesłanek określonych w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga uzyskania zgód właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze, zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych, ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

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

Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi** są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla

potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie ministra właściwego do spraw środowiska) lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, analogicznie, jak w przypadku gruntów rolnych klasy I –III, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. zgodnie, z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

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

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, takie jak: gazociągi, podziemne i napowietrzne sieci elektroenergetyczne średniego napięcia oraz podziemne sieci telekomunikacyjne, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są one uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, na gruntach rolnych klasy I – III i na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie, przez organ sporządzający projekt przedmiotowego planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów: **01R i 02R** oraz uzyskania decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenów **ZL**, na których dopuszczona została lokalizacja nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną i leśną.

Oznacza to, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów rolnych, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką rolną i leśną.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń:

- § 8 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką rolną, na gruntach rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolami: **01R i 02R** oraz nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolem **01ZL**, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z gospodarką leśną, na gruntach leśnych znajdujących się w granicach terenów oznaczonych symbolem **01ZL**, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 1, ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów w sporządzanym akcie prawa miejscowego m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną*”

na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobieństwo przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „Nie są zasadne zarzuty naruszenia przepisów prawa materialnego. Przyjęty przez Sąd zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest rada gminy uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest to, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja w planie musi pozostawać w zgodzie z prawem a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa a zatem ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przepisy wykonawcze wyznaczają przedmiot tej pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania, co oznacza, że braki w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa. W zaskarżonym wyroku Sąd zasadnie wywiódł naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 1205) i art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r. poz. 1153 ze zm.). Według art. 3 pkt 2 ustawy o lasach "Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne". Tereny pod liniami energetycznymi muszą pozostawać w związku z potrzebami gospodarki leśnej. Sąd przeprowadził w tym zakresie w pełni prawidłową wykładnię wskazując, że przeznaczenie na projektowane sieci uzbrojenie, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie pozostają w związku z gospodarką leśną i potrzebami gospodarki leśnej w zakresie wyznaczonym w planie.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami

niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidocznił się również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.".

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. **Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).** § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m², obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.

Organ nadzoru stwierdza także, iż uchwała zawiera szereg sprzecznych ustaleń pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, przy czym stwierdzono także sprzeczne ustalenia zawarte pomiędzy poszczególnymi ustaleniami tekstu uchwały. Powyższe dotyczy:

- jednoznacznego określenia: obszarów, na których dopuszczono w planie zabudowę, szerokości stref ochronnych sieci elektroenergetycznych, szerokości dróg publicznych i wewnętrznych, w związku z uznaniem za element informacyjny planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako: „linia wymiarowa”;
- obowiązku wyznaczenia zieleni izolacyjnej na terenie oznaczonym symbolem 04RU;
- lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- określenia ilości obsady DJP;
- lokalizowania uciążliwych budynków inwentarskich od budynków mieszkalnych.

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. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym

„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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 wprowadzie 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 ulice, 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 legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne opisane, jako: „linia wymiarowa”, nie jest obowiązującym ustaleniem planu, lecz jego elementem informacyjnym, bowiem zostało ono zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu.

Tymczasem na rysunku planu, za pomocą elementu informacyjnego, nie mającego charakteru wiążącego, zwymiarowano:

- odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających tereny, wyznaczających obszar tzw. „ruchu budowlanego”;
- szerokości stref ochronnych sieci elektroenergetycznych, w których ustalono odrębne zasady zagospodarowania;
- szerokości dróg publicznych i wewnętrznych, będących ustaleniami planu miejscowego.

W kontekście powyższych naruszeń wskazać należy, iż w ustaleniach zawartych w:

- § 5 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony ładu przestrzennego: 1) ustala się lokalizację nowej zabudowy zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy oznaczonymi na rysunku planu, stanowiącymi Załącznik nr 1 oraz zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dotyczącymi terenów funkcjonalnych; 2) dopuszcza się wysunięcie elewacji budynku poza nieprzekraczalną linię zabudowy o nie więcej niż 40 cm w przypadku realizacji zewnętrznej termoizolacji istniejących w dniu uchwalania planu budynków; 3) dopuszcza się przebudowę, remont, w obrysie istniejących budynków znajdujących się w całości lub w części pomiędzy linią rozgraniczającą teren funkcjonalny stanowiący drogę, a nieprzekraczalną linią zabudowy, zgodnie z parametrami zawartymi w ustaleniach szczegółowych planu; 4) dopuszcza się rozbudowę istniejących budynków znajdujących się w części pomiędzy linią rozgraniczającą teren funkcjonalny stanowiący drogę, a nieprzekraczalną linią zabudowy, z zastrzeżeniem, że rozbudowa tych budynków może nastąpić jedynie w obszarze przeznaczonym do zabudowy wyznaczonym przez nieprzekraczalną linię zabudowy, zgodnie z parametrami zawartymi w ustaleniach szczegółowych planu; 5) dopuszcza się w granicach terenów funkcjonalnych oznaczonych w planie symbolem RM lokalizację budynków w odległości 1,5 m od granicy z działką sąsiednią lub bezpośrednio przy tej granicy z zachowaniem przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego oraz przepisów szczegółowych niniejszej uchwały oraz linii zabudowy określonych na rysunku planu;”;
- § 14 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych w planie symbolami **01MN, 02MN, 03MN, 04MN, 05MN, 06MN** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) c) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 15 ust. 1 pkt 3 lit. c uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych w planie symbolami **01U** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) c) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 16 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych w planie symbolami **01UP, 02UP** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) d) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 17 ust. 1 pkt 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych w planie symbolami **01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) f) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 18 ust. 1 pkt 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **01RU, 02RU, 03RU, 04RU** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) f) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 19 ust. 1 pkt 3 lit. g uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **01R** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) g) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;
- § 20 ust. 1 pkt 3 lit. g uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **02R** ustala się: (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) g) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”;

Rada Miejska w Żurominie odwołała się do sytuowania nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone.

Zgodnie z legendą rysunku planu, nieprzekraczalne linie zabudowy są obowiązującym ustaleniem części graficznej planu. W myśl ustaleń § 3 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć „*linię ograniczającą obszar, poza którym zakazuje się wznoszenia obiektów, określonych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla terenów funkcjonalnych z zastrzeżeniem §5;*”.

Z ustaleń tych wynika zatem, że nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu ograniczają obszar, poza którym zakazuje się wznoszenia obiektów, a więc obszar, w obrębie którego możliwa jest wyłącznie realizacja planowanego zamierzenia budowlanego na zasadach określonych w planie.

W związku z tym, z powyższych ustaleń uchwały oraz z rysunku planu wynika, że wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar, na którym możliwa jest zabudowa, oparto o element informacyjny planu. Powyższe oznacza, że obszar tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być realizowana zabudowa, został wyznaczony w niejednoznaczny i niewiążący sposób, co narusza dyspozycję § 3 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami. Ustalenia planu nie mogą być jednocześnie elementami informacyjnymi tego planu. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że linie zabudowy stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Tymczasem zapisy uchwały są w tym zakresie wewnętrznie sprzeczne.

Wskazane uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu powyższych przepisów ustawy i rozporządzenia, jak również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Skoro plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorakiej interpretacji innych organów. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia obszaru lokalizowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Natomiast w odniesieniu do określenia stref ochronnych napowietrznych sieci elektroenergetycznych 15kV, o których mowa w § 8 ust. 5 pkt 1, 3, 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się zasady z zakresu zaopatrzenia w energię elektryczną: 1) ustala się, iż zaopatrzenie

w energię elektryczną należy realizować z sieci elektroenergetycznej, zachowując istniejące linie i urządzenia elektroenergetyczne: a) napowietrzne i doziemne linie o napięciu 15 kV; b) napowietrzne i doziemne linie o napięciu 0,4 kV; c) stacje transformatorowe 15/0,4 kV; (...) 3) dla napowietrznych sieci elektroenergetycznych średniego i wysokiego napięcia wyznacza się granicę strefy ochronnej sieci elektroenergetycznych zgodnie z rysunkiem planu; 4) ustala się następujące szerokości stref ochronnych sieci elektroenergetycznych, o których mowa powyżej: a) 5,0 m od skrajnego przewodu napowietrznej linii elektroenergetycznej 15 kV w obu kierunkach w rzucie poziomym; 5) ustala się w granicach stref ochronnych sieci elektroenergetycznych zakaz lokalizacji budynków oraz nasadzeń zieleni wysokiej;” organ nadzoru stwierdza, że w ustaleniach części tekstowej została ona wyznaczona od skrajnego przewodu, podczas gdy w części graficznej pas ten liczony jest osi linii.

Rysunek planu jest w tym zakresie sprzeczny z ustaleniami części tekstowej uchwały. Z planu nie wynika w jednoznaczny sposób, jaka jest szerokość stref ochronnych linii elektroenergetycznych 15 kV, a tym samym jaki obejmuje ona obszar, w którym ustalono ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu, zawarte w § 8 ust. 5 pkt 5 uchwały.

Odnosząc się do części graficznej planu stwierdzić należy, iż zarówno strefa ochronna napowietrznych sieci elektroenergetycznych 15kV, jak i szerokości dróg publicznych oraz dróg wewnętrznych określone zostały za pomocą elementu informacyjnego.

Sprzeczne ustalenia pomiędzy rysunkiem i tekstem planu dotyczą także braku możliwości spełnienia wymagań nałożonych w ramach § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „7) ustala się nakaz, na inwestora budującego budynek specjalistycznej produkcji rolniczej wykonania pasa zieleni izolacyjnej z rodzimych gatunków drzew i krzewów o szerokości minimum 10 m w odległości nie większej niż 20 m od budynku specjalistycznej produkcji rolniczej;”, m.in. w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 04RU, w związku z wyznaczonymi na tym terenie nieprzekraczalnymi liniami zabudowy pokrywającymi się z liniami rozgraniczającymi. Powyższe oznacza, że cały teren 04RU został przeznaczony pod zabudowę obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, z drugiej zaś strony nie jest możliwa taka realizacja ustaleń planu z uwagi na nałożony obowiązek wykonania zieleni izolacyjnej, która *de facto* eliminuje możliwość budowy obiektu kubaturowego w ramach wyznaczonego obszaru ruchu budowlanego. Ponadto zieleń izolacyjna, o której mowa w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. 1 uchwały, stanowi inny sposób zagospodarowania terenu, niż zabudowa, pod którą został przeznaczony cały teren 04RU, co wskazuje, na konieczność zastosowania przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 oraz § 7 pkt 7 i 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., poprzez wyznaczenie linii rozgraniczających, bądź to takie określenie nieprzekraczalnych linii zabudowy, które umożliwią wykonanie pasa zieleni izolacyjnej poza wyznaczonym obszarem tzw. ruchu budowlanego.

Z ww. przepisów jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje

brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce. Odrębność regulacji w tym zakresie dotyczyć będzie również sytuacji wyznaczenia linii zabudowy dających podstawę do możliwości spełnienia wymogu wykonania pasa zieleni izolacyjnej.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: „**Odnosząc się do wniosku Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „**W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej.”;**
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdzono, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Sluszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie

i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż „W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i **odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: „Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. **Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. **Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja mieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami

rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie ich wskaźników.

Organ nadzoru wskazuje, że w uchwale zawarto także ustalenia warunkowe, których zamieszczanie w planie miejscowym jest niedopuszczalne. Powyższe dotyczy:

- § 17 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych w planie symbolami 01RM, 02RM, 03RM, 04RM, 05RM, 06RM, 07RM, 08RM, 09RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) teren zabudowy zagrodowej; (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) e) lokalizacja projektowanych i rozbudowywanych budynków inwentarskich produkcji rolniczej powodujących uciążliwości, w tym silosów i obiektów przeznaczonych na składowanie kiszonki, w odległości nie mniejszej niż 50 m od budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania;”;
- § 18 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. e uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 01RU, 02RU, 03RU, 04RU ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych 2) przeznaczenie uzupełniające: a) zabudowa zagrodowa, budynki magazynowe, zabudowa garażowa, zieleń izolacyjna 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) e) lokalizacja projektowanych i rozbudowywanych budynków inwentarskich powodujących uciążliwości, w tym silosów i obiektów przeznaczonych na składowanie kiszonki, w odległości nie mniejszej niż 50 m od budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania;”;
- § 19 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 01R ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny rolnicze; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) zabudowa zagrodowa; 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) f) lokalizacja rozbudowywanych budynków inwentarskich, w tym silosów i obiektów przeznaczonych na składowanie kiszonki, w odległości nie mniejszej niż 50 m od budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania;”;
- § 20 ust. 1 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 lit. f uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem 02R ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny rolnicze; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) zabudowa zagrodowa; 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: (...) f) lokalizacja projektowanych i rozbudowywanych budynków inwentarskich powodujących uciążliwości, w tym silosów i obiektów przeznaczonych na składowanie kiszonki, w odległości nie mniejszej niż 50 m od budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania;”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach: § 17 ust. 1 pkt 3 lit. e, § 18 ust. 1 pkt 3 lit. e, § 19 ust. 1 pkt 3 lit. f i § 20 ust. 1 pkt 3 lit. f uchwaliły, w zakresie zachowania minimalnej odległości 50 m projektowanych i rozbudowywanych budynków inwentarskich powodujących uciążliwości, od budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania, zawarte zostały ustalenia warunkowe, uzależniające możliwość sytuowania na terenach oznaczonych symbolami: **RM**, **RU** i **R**, budynków mieszkalnych i budynków inwentarskich, od faktycznej kolejności ich realizacji, w granicach obszarów wyznaczonych pod zabudowę.

Na powyższych terenach, dopuszczono realizację zabudowy zagrodowej, w skład której wchodzi zarówno budynki mieszkalne, jak i budynki inwentarskie, zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, że poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”. W uchwale poza cytowanymi powyżej ustaleniami, (ograniczenie odległościowe 50 m) nie określono innych zasad dotyczących sytuowania budynków mieszkalnych i inwentarskich, co wskazuje, że budynki te mogą być dowolnie sytuowane w granicach obszarów wyznaczonych pod zabudowę. Na rysunku planu obszary przeznaczone pod zabudowę zostały wyznaczone na terenach: **RM**, **RU** i **R** w odległości 4 m i 5 m pomiędzy tymi terenami. Powyższe oznacza, że w przypadku realizacji, jako pierwszego budynku mieszkalnego na jednym z terenów, nie będzie możliwa realizacja budynku inwentarskiego w odległości do 50 m od budynku mieszkalnego będącego przedmiotem odrębnego posiadania, przy czym brak jest ograniczeń w sytuacji odwrotnej.

Cytowane powyżej ustalenia są warunkowe i uzależnione od zdarzeń przyszłych i niepewnych, oznaczają one bowiem, że pomimo przeznaczenia danego terenu pod zabudowę zagrodową, może ona nie zostać w ogóle zrealizowana. Należy bowiem mieć na uwadze fakt, że elementem składowym zabudowy zagrodowej, oprócz budynków mieszkalnych, są również budynki inwentarskie. Brak możliwości realizacji budynku inwentarskiego uniemożliwia więc, w efekcie finalnym, również realizację budynku mieszkalnego bowiem oba te budynki są ze sobą funkcjonalnie powiązane.

Akt prawa miejscowego nie może z jednej strony, w ramach tego samego terenu, dopuszczać do realizacji określonego przeznaczenia, z drugiej zaś warunkowo je zawieszać, ze względu na elementy sąsiedzkiej zabudowy.

Ponadto, w planie w sposób wybiórczy ustalono ochronę budynków mieszkalnych od uciążliwości powodowanych przez budynki inwentarskie, gdyż dotyczy ona wyłącznie budynków mieszkalnych będących przedmiotem odrębnego posiadania. Powyższe oznacza, że pozostałe budynki mieszkalne, tj. nie będące przedmiotem odrębnego posiadania, nie są objęte taką ochroną, a zatem uciążliwe budynki inwentarskie mogą być sytuowane w odległości mniejszej niż 50 m od tych budynków mieszkalnych. Z części tekstowej i graficznej uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, którymi budynkami są budynki objęte powyższą ochroną, co powoduje, że rysunek planu jest niespójny z tekstem uchwały, naruszając § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Przechodząc do kolejnego ustalenia warunkowego odwołującego się do pojęcia „posiadania”, wskazać należy, iż kwestie te zostały szczegółowo uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.) w ramach Księgi Drugiej pn. *Własność i inne prawa rzeczowe*, Tytuł IV pn. *Posiadanie*. Przepisy Kodeksu cywilnego a także doktryna przyjmuje różne rodzaje posiadania wyróżniając posiadanie:

- samoistne i zależne;
- w dobrej i złej wierze;
- zgodne z tytułem prawnym i bez tytułu prawnego;

– wadliwe i niewadliwe.

Posiadaczem samoistnym rzeczy jest ten, kto nią faktycznie włada jak właściciel. Natomiast posiadaczem zależnym jest ten, kto nią faktycznie włada jak użytkownik (*vide* art. 252 Kodeksu cywilnego), zastawnik (*vide* art. 306 Kodeksu cywilnego), najemca (*vide* art. 659 Kodeksu cywilnego), dzierżawca (*vide* art. 693 Kodeksu cywilnego) lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą (*vide* art. 336 Kodeksu cywilnego). Posiadaczem samoistnym jest osoba, która postępuje z rzeczą jak właściciel, wyrażając przy tym wolę wykonywania prawa własności z tym, że nie musi on posiadać tytułu prawnego. Z kolei posiadanie zależne posiada wiele dalszych odmian, przy czym istotne jest posiadanie władztwa nad cudzą rzeczą. Władztwo to ma węższy zakres niż w przypadku posiadania samoistnego. Ponadto posiadanie to może nie być poparte tytułem prawnym. Z kolei dziedziczenie posiadania rzeczy polega na przejściu na spadkobierców, z mocy prawa z chwilą otwarcia spadku, wszystkich skutków prawnych, jakie wynikały z jej posiadania przez spadkodawcę, nie zależy natomiast od tego, czy spadkobiercy objęli w faktyczne władztwo rzecz znajdującą się dotychczas w posiadaniu spadkodawcy, a więc, czy kontynuują jego posiadanie (Postanowienie SN z dnia 28 kwietnia 1999 r., I CKU 105/98). Ponadto posiadacz samoistny nie traci posiadania przez to, że oddaje drugiemu rzecz w posiadanie zależne (*vide* art. 337 Kodeksu cywilnego).

W orzecznictwie wskazuje się, że posiadaniem zależnym może być również użyczenie (por. orzeczenie SN z dnia 20 listopada 1968 r., II CR 412/68, *Lex nr 6418*) oraz użytkowanie wieczyste (por. orzeczenie SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., IV CKN 84/01, *Lex nr 141388*). Odnośnie do tego ostatniego prawa w literaturze reprezentowany jest także inny pogląd, że władanie rzeczą w zakresie użytkowania wieczystego stanowi odrębny od posiadania zależnego rodzaj posiadania (tak E. Gniewek, *Komentarz*, 2001, s. 780 i n.; J. Gołaczyński (w:) E. Gniewek (red.), *Komentarz*, 2006, s. 478).

Z punktu widzenia skutków prawnych posiadania istotny jest jego podział na posiadanie w dobrej i w złej wierze. Dotyczą one przede wszystkim takich zagadnień, jak zasiedzenie, rozliczenia między właścicielem a posiadaczem rzeczy, nabycie prawa własności rzeczy ruchomej od osoby nieuprawnionej do rozporządzania rzeczą. Przyjmuje się, że posiadaczem w dobrej wierze jest ten, kto pozostaje w błędnym, lecz usprawiedliwionym okolicznościami przekonaniu, że przysługuje mu wykonywane prawo do rzeczy. W przypadku posiadacza samoistnego jest to prawo własności, natomiast w przypadku posiadacza zależnego jest to inne prawo do cudzej rzeczy. Dobra wiara wyłączona jest przez wiedzę, że wykonywane prawo nie przysługuje posiadaczowi, jak również przez jego niedbalstwo. W złej wierze pozostaje z kolei posiadacz, który wie, że nie przysługuje mu wykonywane prawo lub przy dołożeniu należytej staranności mógł się o tym dowiedzieć.

Użycie przez Radę Miejską w Żurominie pojęcia *odrębnego posiadania*, należy zatem rozpatrywać w zakresie jego normatywnego znaczenia wynikającego z przepisów Kodeksu cywilnego. Powyższe oznacza, że faktyczna możliwość lokalizacji budynków inwentarskich, wynikać będzie z określonych skutków prawnych, które z jednej strony wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego, z drugiej zaś strony są niezależne od inwestora. W konsekwencji takiego działania organ nadzoru stwierdza, że w oparciu o ustalenia tegoż planu, nie możliwym będzie realizowanie podstawowych uprawnień właścicielskich, bowiem wpływ na wykonalność planu będą mieć kształtujące się stany posiadania nieruchomości znajdujących się w promieniu 50 m od planowanej inwestycji. Co więcej użycie pojęcia *odrębnego posiadania* należy również rozważać w kontekście współposiadania, tj. sytuacji wspólnego władania kilku osób, które władają nią w taki sposób, jak to czynią współwłaściciele, współnajemcy lub mający inne prawo, z którym łączy się określone władztwo nad cudzą rzeczą, przy założeniu, że czynią to z wolą wykonywania wspólnego prawa (por. J. Ignatowicz (w:) *Komentarz*, t. I, 1972, s. 804; A. Kunicki (w:) *System prawa cywilnego*,

t. II, 1977, s. 835 i n.; E. Gniewek, *Komentarz*, 2001, s. 782; E. Skowrońska-Bocian (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Komentarz*, t. I, 2005, s. 795).

Ustalenia w tym zakresie są niedopuszczalne do zamieszczania w planie miejscowym, bowiem wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego określony w art. 15 ustawy o pz.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały w tym zakresie są niejednoznaczne oraz powodujące nierówne traktowanie podmiotów, co prowadzi do niekończących się sporów, a w związku z tym ich zamieszczanie w planie miejscowym jest niedopuszczalne.

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 Miejskiej w Żurominie, 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*”.

Akty prawa miejscowego, do których należy m.in. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, charakteryzują się następującymi cechami:

- wydawane są na podstawie delegacji ustawowej;
- zawierają rozstrzygnięcia **generalne kierowane do nieokreślonego adresata**;
- wywierają „skutki zewnętrzne”;
- są aktami wielokrotnego zastosowania – **ich adresatem może być ktoś „teraz”, ktoś „jutro”, ktoś „w przyszłości”**;
- najczęściej poparte są przymusem państwa (choć nie zawsze);
- treść ich da się na ogół określić jako uregulowanie postępowania określonych podmiotów ze względu na przedmiot regulacji;
- pochodzą od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że ustalenia planu uwarunkowane są odrębnością stanu posiadania działek znajdujących się w sąsiedztwie lokalizowanych budynków inwentarskich.

Analogicznie do powyższego uchwała zawiera także sprzeczne i niejednoznaczne ustalenia dotyczące lokalizowania w granicach obszaru objętego planem przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, jak też dotyczące ilości obsady zwierząt wyrażonej w DJP, w budynkach specjalistycznej produkcji rolniczej oraz w innych budynkach inwentarskich.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. g i lit. j uchwały, w brzmieniu: „1. Wyjaśnienie ważniejszych pojęć użytych w treści niniejszej uchwały: 1) *Ilekoć w uchwale jest mowa o (...) g) **obsadzie** – należy przez to rozumieć nieprzekraczalną ilość DJP w budynkach specjalistycznej produkcji rolniczej oraz innych budynkach inwentarskich; (...) j) **budynku specjalistycznej produkcji rolniczej** – należy przez to rozumieć budynki i budowle oraz wiaty, a także inne obiekty związane z chowem lub hodowlą zwierząt o obsadzie powyżej 40 DJP;*”.

Lokalizowanie budynków specjalistycznej produkcji rolniczej oraz budynków inwentarskich dopuszczono na terenach:

- przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, oznaczonych symbolem **RM**, co wynika z ustaleń zawartych w § 17 ust. 1 pkt 3 lit. c i d uchwały, w brzmieniu: „(...) c) *budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; d) zakazuje się realizacji budynków specjalistycznej produkcji rolniczej;*”;
- przeznaczonych pod obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, oznaczonych symbolem **RU**, co wynika z ustaleń zawartych w § 18 ust. 1 pkt 3 lit. c i d uchwały, w brzmieniu: „(...) c) *budynki inwentarskie realizowane jako wolnostojące; d) budynki specjalistycznej produkcji rolniczej realizować jako wolnostojące;*”;
- rolniczych, oznaczonych symbolem **01R**, co wynika z ustaleń zawartych w § 19 ust. 1 pkt 3 lit. d i e uchwały, w brzmieniu: „(...) d) *budynki inwentarskie o maksymalnej obsadzie do 40 DJP realizować jako wolnostojące; e) zakazuje się budowy budynków specjalistycznej produkcji rolniczej;*”;
- rolniczych, oznaczonych symbolem **02R**, co wynika z ustaleń zawartych w § 20 ust. 1 pkt 3 lit. d i e uchwały, w brzmieniu: „(...) d) *budynki inwentarskie o maksymalnej obsadzie do 40 DJP realizować jako wolnostojące; e) budynki specjalistycznej produkcji rolniczej realizować jako wolnostojące;*”.

Ponadto w uchwale sformułowano ustalenia zawarte w:

- § 6 ust. 1 pkt 5 w brzmieniu: „5) *dopuszcza się lokalizowanie obiektu lub zespołu obiektów zgodnie ze wskaźnikiem: maksymalna obsada 12 DJP na działce o powierzchni jednego hektara; a) dla działek o powierzchni większej niż jeden hektar wielkość obsady DJP należy wyznaczyć zgodnie ze wskaźnikiem określonym w pkt 5; b) dla istniejących obiektów lub zespołu obiektów nie spełniających pkt 5 ustala się zakaz zwiększania obsady DJP;*”;
- § 6 ust. 1 pkt 8 w brzmieniu: „8) *w granicach planu zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco i mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych z wyłączeniem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji;*”;
- § 6 ust. 2 pkt 1 w brzmieniu: „2. *Ustala się zasady w zakresie ochrony przyrody: 1) w zakresie ochrony przyrody zastosowanie mają obowiązujące przepisy odrębne związane z lokalizacją obszaru opracowania planu w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrzy i Wkry.*”;
- § 11 ust. 1 pkt 1 i pkt 3 w brzmieniu: „1. *Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: 1) w granicach planu zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco i mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko*

w rozumieniu przepisów odrębnych z wyłączeniem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji z zastrzeżeniem § 6; (...) 3) wynikające z położenia planu w Obszarze Chronionego Krajobrazu Międzyrzecze Skrwy i Wkry.”.

Organ nadzoru wskazuje na wzajemną sprzeczność ustaleń:

- § 6 ust. 1 pkt 8 i § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały (z wyłączeniem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji), w kontekście § 2 ust. 1 pkt 51 oraz § 3 ust. 1 pkt 102 i 103 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz. U. z 2016 r. poz. 71), z ustaleniami § 18 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, w związku z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. j uchwały;
- § 6 ust. 1 pkt 8 i § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały, (z wyłączeniem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji), w kontekście § 2 ust. 1 pkt 51 oraz § 3 ust. 1 pkt 102 i 103 rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, z ustaleniami § 20 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały, w związku z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. j uchwały.

Ponadto sprzeczność ustaleń planu wynika z wprowadzenia w § 18 ust. 1 pkt 3 lit. d oraz w § 20 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały, możliwości realizacji budynków specjalistycznej produkcji rolniczej o obsadzie powyżej 40 DJP, z ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 5 (łącznie z lit. a i lit. b), w których wprowadzono kryterium powierzchniowe obsady DJP, bez uwzględnienia ustaleń § 3 ust. 1 pkt 1 lit. j uchwały.

Liczba oraz charakter koniecznych do spełnienia warunków, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 5 (łącznie z lit. a i lit. b) uchwały, przy budowie nowych oraz rozbudowie istniejących obiektów specjalistycznej produkcji rolniczej, skutkuje całkowitą niemożliwością realizacji ustaleń szczegółowych planu. Nie jest bowiem możliwe, by z jednej strony uchwała w ramach ustaleń szczegółowych, dopuszczała do możliwości realizacji takich budynków, z drugiej zaś formułowała warunki dotyczące normatywu powierzchniowego działki ewidencyjnej jako kryterium liczebności obsady. Decydując się na wyznaczenie w planie miejscowym terenów z przeznaczeniem na określone cele organ uchwałodawczy nie może w ramach innych ustaleń *de facto* uniemożliwić realizację przeznaczenia oraz warunków zagospodarowania i zabudowy określonych dla poszczególnych terenów.

Należy również wskazać, że ustalenia § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały, określające maksymalną obsadę DJP w odniesieniu do działki o powierzchni jednego hektara, wykraczają poza zakres dopuszczalnych ustaleń planu miejscowego wynikających z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. Ustalenia te zostały odniesione do działki, a więc do działki ewidencyjnej. Zgodnie z § 9 ust. 1 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 z późn. zm.): „*Działkę ewidencyjną stanowi ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*”.

W tym kontekście wskazać należy, że z ustaleń planu nie jest wiadomym np. czy na terenie 04RU możliwa jest budowa nowych, bądź rozbudowa istniejących obiektów specjalistycznej produkcji rolniczej. Z jednej strony ustalenia części graficznej oraz części tekstowej w ramach § 18 ust. 1 pkt 3 lit. d, w związku z § 3 ust. 1 pkt 1 lit. j uchwały dopuszczają możliwość budowy oraz rozbudowy obiektów o obsadzie powyżej 40 DJP, z drugiej zaś ustalenia § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały, całkowicie uniemożliwiają przeprowadzenie takiej inwestycji. Co więcej teren 04RU stanowi jedynie część działki ewidencyjnej numer 257 z obrębu Rzęzawy, jednostka ewidencja Żuromin. Cała działka posiada powierzchnię ok. 1,65 ha, zaś powierzchni jednostki terenowej wynosi nieco ponad 0,5 ha. W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały nie mają charakteru normatywnego, bowiem z literalnego brzmienia tegoż przepisu wynika brak możliwości budowy nowych oraz rozbudowy już istniejących obiektów, pomimo dopuszczenia ich realizacji w ramach ustaleń § 18 uchwały. Przepis ten nie reguluje także kwestii:

- działek o powierzchni poniżej 1 ha;
 - działek, które wchodzą w skład wielu jednostek terenowych,
- co oznacza, brak jednoznaczności ustaleń, skutkujących sporami interpretacyjnymi w zakresie ich stosowania.

Analogicznie do powyższych zarzutów odnieść je również należy do budynków inwentarskich, o których mowa w: § 17 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 18 ust. 1 pkt 3 lit. c, § 19 ust. 1 pkt 3 lit. d oraz w § 20 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, dodatkowo w kontekście warunku odrębnego posiadania, o którym mowa w: § 17 ust. 1 pkt 3 lit. e, § 18 ust. 1 pkt 3 lit. e, § 19 ust. 1 pkt 3 lit. f i § 20 ust. 1 pkt 3 lit. f uchwały.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje, że ustalenia: § 6 ust. 1 pkt 8, § 11 ust. 1 pkt 1, § 17 ust. 1 pkt 3 lit. d i § 19 ust. 1 pkt 3 lit. e uchwały, zakazujące lokalizowania na obszarze objętym planem przedsięwzięć mogących znacząco i mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko w granicach obszaru objętego planem, z wyłączeniem inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej i komunikacji, ograniczają wiodącą funkcję rolniczą w rozwoju społeczno – gospodarczym gminy, o której mowa w obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Żuromin przyjętym uchwałą Nr 173/XXV/08 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 30 grudnia 2008 r. w sprawie uchwalenia zmiany Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta i Gminy Żuromin. Uchwała, w tym zakresie narusza ustalenia Studium oraz dyspozycję wynikającą z przepisów: art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. stanowiącego o wiążącym charakterze studium, art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującego do sporządzenia studium zgodnie z zapisami studium oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

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 znaczna część uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego, bądź nie zawiera obligatoryjnych jego elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. Ponadto 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.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego nie ma możliwości redagowania uchwały, to stwierdzić należy, okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność części ustaleń planu pozostałe ustalenia nie będą spełniały kryterium komunikatywności, czyniąc uchwałę niewykonalną. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania 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), ani też zastępowanie organów gminy w ich władztwie planistycznym, ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością innych ustaleń.

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 istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, zaś liczba i charakter

naruszeń wskazuje na konieczność stwierdzenia 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).

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 193/XXVII/17 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 13 stycznia 2017 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Rzęzawy*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera