



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 marca 2017 r.

LEX-I.4131.68.2017.MO

**Rada Gminy Siemiatkowo
ul. Władysława Reymonta 3A
09 – 135 Siemiatkowo**

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 XXI.8.2017 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemiatkowo, gmina Siemiatkowo.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 lutego 2017 r. Rada Gminy Siemiatkowo podjęła uchwałę Nr XXI.8.2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemiatkowo, gmina Siemiatkowo.

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 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.

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

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 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2126 z późn. zm.);
- rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315);
- ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

Naruszenie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych nastąpiło w związku z przeznaczeniem pod zabudowę gruntów rolnych klasy III bez wymaganej zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Z podkładu mapowego, na którym sporządzono rysunek planu wynika, że w granicach terenu oznaczonego symbolem 1MW, przeznaczonego zgodnie z ustaleniami § 10 pkt 1 uchwały, pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, znajdują się grunty rolne klasy III (gruntu orne RIIB), dla których w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę ich

przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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.

Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna nie stanowi zabudowy wchodzącej w skład gospodarstw rolnych.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej 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 przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych.

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.

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 gruntów rolnych klasy III, znajdujących się w granicach terenu 1MW, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej. W dokumentacji zamieszczono oświadczenie Wójta Gminy Siemiatkowo, w którym na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stwierdził, iż: „w granicach obszaru opracowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemiatkowo, gmina Siemiatkowo, nie występują grunty rolne wymagające uzyskania zgody właściwego ministra na przeznaczenie na cele nierolnicze.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru zawiadamiając o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, zwrócił się o wyjaśnienie, czy w granicach terenu oznaczonego symbolem 1MW występują grunty rolne klasy III.

Pismem z dnia 15 marca 2017 r. znak: RI.6721.3.2017 Wójt Gminy Siemiatkowo udzielając odpowiedzi na ww. zawiadomienie, wyjaśnił: „tak, w terenie 1MW występują grunty rolne klasy III, jednakże nie zaszła tu konieczność wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, ponieważ grunty te spełniają warunki określone w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.); ponadto na przedmiotowym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zatwierdzony uchwałą nr XIII/15/2004 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 2 sierpnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Siemiatkowo, Siemiatkowo Rogale, Krzeczanowo, Antoniewo, Budy Koziebrodzkie, Dzieczewo, Gradzanowo Kościelne, Gutkowo, Łaszewo, Nowa Wieś, Nowe Budy Osieckie, Nowopole, Osowa, Pijawnia, Rostowa, Siciarz, Stare Budy Osieckie, Suwaki, Wojciechowo, Wola Łaszewska, Ziemiany, w którym uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i w którym występuje identyczne przeznaczenie terenu (MW);”.

Dodatkowo w piśmie z dnia 17 marca 2017 r. znak: RI.6721.3.2017 Wójt Gminy Siemiatkowo poinformował, że „Urząd Gminy Siemiatkowo nie posiada dokumentu potwierdzającego wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele niewolne, które znajdują się na obszarze 1MW. Jednakże według naszej opinii zgoda ta była udzielona, podczas procedury planistycznej dotyczącej MPZP uchwalonego przez Radę Gminy Siemiatkowo uchwałą nr XIII/15/2004 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 2 sierpnia 2004 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego fragmentów wsi: Siemiatkowo, Siemiatkowo Rogale, Krzeczanowo, Antoniewo, Budy Koziebrodzkie, Dzieczewo, Gradzanowo Kościelne, Gutkowo, Łaszewo, Nowa Wieś, Nowe Budy Osieckie, Nowopole, Osowa, Pijawnia, Rostowa, Siciarz, Stare Budy Osieckie, Suwaki, Wojciechowo, Wola Łaszewska, Ziemiany. Dodatkowo powyższy plan został ogłoszony w dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 229, poz. 6162 z dnia

09.09.2004 r. w związku z tym musiał przejść pozytywnie procedurę badania zgodności z prawem, tj. m.in. uzyskać wymaganą zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolne.”. Ponadto, Wójt Gminy Siemiatkowo ponownie wskazał na brak wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze gruntów rolnych klasy III, z uwagi na to, że grunty te spełniają łącznie warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a dodatkowo przeznaczenie ustalone w przedmiotowej uchwale jest tożsame z przeznaczeniem ustalonym w poprzednim planie miejscowym.

W związku z przedstawionymi przez Wójta Gminy Siemiatkowo informacjami oraz przekazanym przy piśmie z dnia 17 marca 2017 r. załącznikiem graficznym (fragment przedmiotowego planu miejscowego z oznaczeniem granic użytków gruntów rolnych klasy III na terenie 1MW) organ nadzoru ponownie dokonał analizy rysunku planu oraz ww. załącznika stwierdzając, że wbrew stanowisku Wójta, grunty rolne klasy III znajdujące się w granicach terenu 1MW, nie spełniają łącznie warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Z analizy podkładu mapowego, na którym został sporządzony rysunek planu oraz z ww. załącznika graficznego przekazanego przez Wójta Gminy wynika, że grunty rolne klasy III na terenie 1MW, znajdują się także w odległości większej niż 50 m od drogi publicznej 001KDZ, co oznacza, że nie został spełniony warunek art. 7 ust. 2a pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Tym samym dla tych gruntów wymagane było uzyskanie zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne.

Należy podkreślić, iż Wójt Gminy Siemiatkowo jednoznacznie poinformował, że nie posiada dokumentu potwierdzającego wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolne, które znajdują się na obszarze 1MW. Nie można uznać za spełnienie wymogu uzyskania ww. zgody, poprzez powołanie się przez Wójta na zgodę udzieloną w procedurze sporządzania planu miejscowego uchwalonego uchwałą Nr XIII/15/2004, skoro takiej zgody nie gmina nie posiada, jak też na fakt opublikowania tej uchwały w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 2004 r. Nr 229, poz. 6162. Powyższe oznacza, że organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów rolnych, które upoważniałyby do dopuszczenia lokalizowania na nich zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Ponadto należy wskazać, iż wymóg uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych w procedurze sporządzania planu miejscowego uchwalonego uchwałą Nr XIII/15/2004, oparty był o przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych obowiązujące w dacie podjęcia tej uchwały, a więc inne niż obowiązujące w przypadku sporządzania przedmiotowego planu.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1525/15 stwierdził: „*że do oceny kwestii, czy zmiana przeznaczenia nieruchomości rolnych i leśnych, objętych zaskarżonym planem wymaga przeprowadzenia procedury przewidzianej w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zastosowanie miał stan prawny obowiązujący w dniu podjęcia zaskarżonej uchwały z dnia 29 października 2014 r., nie zaś stan historyczny, obowiązujący w dacie uchwalenia poprzednio obowiązującego planu z 1997 r. Nieprzeprowadzenie wskazanej procedury przy uchwalaniu planu zaskarżonego obecnie prowadzi do wniosku, że w sprawie doszło do naruszenia art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które należy zakwalifikować zarówno jako istotne naruszenie trybu uchwalania planu (poprzez zaniechanie wystąpienia przez organ planistyczny, w toku postępowania, o uzyskanie wymaganych prawem zgód), jak i zasad jego sporządzania (poprzez ostateczne ustalenie w planie innego niż rolne i leśne przeznaczenia odpowiednio gruntów rolnych i leśnych).*”.

Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały dla terenu 1MW.

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. 2 pkt 1 i ust. 2a pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z przywołanym we wcześniejszej części rozstrzygnięcia nadzorczego art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Na rysunku planu, na terenach oznaczonych symbolami: 1MNU, 1RU, 001KDZ i 006KDW, wyznaczona została 150 m strefa sanitarna od cmentarza znajdującego się poza granicami obszaru objętego planem. W związku z powyższym Rada Gminy Siemiatkowo zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu cmentarnictwa, w tym ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych oraz rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Stosownie do art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych „3. Minister właściwy do spraw zdrowia, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw środowiska, określi, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze; rozporządzenie w szczególności powinno określać: 1) szerokość pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych; 2) odległość cmentarza od źródeł ujęcia wody; 3) wymagania co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze.”.

Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze: „Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7, odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów – tzw. stref sanitarnych cmentarza – jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy p.z.p.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności.

W § 9 pkt 9 lit. b uchwały, w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustalono, że: „b) teren 1MNU położony jest w 150,0 m sanitarnej strefie ochronnej cmentarza, dla której nakazuje się zachowanie ograniczeń, wynikających z przepisów odrębnych”. Jednocześnie w § 9 pkt 10 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) b) zaopatrzenie w wodę: – z istniejącej i projektowanej sieci wodociągowej, – z własnych ujęć wody”.

Z ustaleń § 9 pkt 10 lit. b tiret drugie uchwały wynika, że realizacja ujęć wody została dopuszczona na terenie 1MNU, także w granicach wyznaczonej na tym terenie 150 m strefy ochrony sanitarnej od cmentarza, bowiem w uchwale brak ustaleń, które wyłączałyby lokalizowanie w tej strefie własnych ujęć wody. Powyższe oznacza, że ustalenia zawarte w § 9 pkt 10 lit. b tiret drugie uchwały, naruszają dyspozycję wynikającą z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jak też są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami § 9 pkt 9 lit. b uchwały, zobowiązującymi do zachowania w tej strefie ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 6, § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się „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”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”.

Przytoczony przepis ustawy jednoznacznie stanowi, że maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, została określona, jako „wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”. Oznacza to, że wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do działki budowlanej jest w istocie wskaźnikiem intensywności zabudowy.

Tymczasem w uchwale dla każdego z terenów przeznaczonego pod zabudowę ustalono dwa odrębne wskaźniki dotyczące intensywności zabudowy, tj.

- jeden określony, jako „maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”, którego wielkość (jako procentowy udział powierzchni) ustalono w: § 5 pkt 6 lit. e, § 6 pkt 6 lit. e, § 7 pkt 6 lit. e, § 8 pkt 6 lit. g, § 9 pkt 6 lit. e, § 10 pkt 6 lit. f, § 12 pkt 6 lit. d, § 13 pkt 6 lit. d, § 14 pkt 6 lit. e, § 19 pkt 6 lit. e i § 20 pkt 6 lit. f uchwały;
- drugi określony, jako „maksymalna i minimalna intensywność zabudowy”, którego wielkość ustalono w: § 5 pkt 6 lit. f, § 6 pkt 6 lit. f, § 7 pkt 6 lit. f, § 8 pkt 6 lit. h, § 9 pkt 6 lit. f, § 10

pkt 6 lit. g, § 12 pkt 6 lit. e, § 13 pkt 6 lit. e, § 14 pkt 6 lit. f, § 19 pkt 6 lit. f i § 20 pkt 6 lit. g uchwały.

Jednocześnie należy wskazać, iż ze zdań wstępnych dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu zawartych w: § 5 pkt 6, § 6 pkt 6, § 7 pkt 6, § 8 pkt 6, § 9 pkt 6, § 10 pkt 6, § 12 pkt 6, § 13 pkt 6, § 14 pkt 6, § 19 pkt 6 i § 20 pkt 6 uchwały wynika, że powinien to być ten sam wskaźnik, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wypełnieniem tej normy wskazanej w ww. zdaniach wprowadzających są ustalenia zawarte w: § 5 pkt 6 lit. f, § 6 pkt 6 lit. f, § 7 pkt 6 lit. f, § 8 pkt 6 lit. h, § 9 pkt 6 lit. f, § 10 pkt 6 lit. g, § 12 pkt 6 lit. e, § 13 pkt 6 lit. e, § 14 pkt 6 lit. f, § 19 pkt 6 lit. f i § 20 pkt 6 lit. g uchwały, przy czym maksymalny wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy ustalony w:

- § 10 pkt 6 lit. f uchwały – 70 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy ustaloną w § 10 pkt 6 pkt g uchwały – do 1,2;
- § 13 pkt 6 lit. d uchwały – 80 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy ustaloną w § 13 pkt 6 pkt e uchwały – do 1,0;
- § 14 pkt 6 lit. e uchwały – 70 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy ustaloną w § 14 pkt 6 pkt f uchwały – do 0,8;
- § 19 pkt 6 lit. e uchwały – 70 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy ustaloną w § 19 pkt 6 pkt f uchwały – do 0,8;
- § 20 pkt 6 lit. f uchwały – 70 %, jest rozbieżny z wielkością wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy ustaloną w § 20 pkt 6 pkt g uchwały – do 0,8.

Biorąc powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia: § 5 pkt 6 lit. e, § 6 pkt 6 lit. e, § 7 pkt 6 lit. e, § 8 pkt 6 lit. g, § 9 pkt 6 lit. e, § 10 pkt 6 lit. f, § 12 pkt 6 lit. d, § 13 pkt 6 lit. d, § 14 pkt 6 lit. e, § 19 pkt 6 lit. e i § 20 pkt 6 lit. f uchwały, naruszają dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak też są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w zdaniu wprowadzającym do: § 5 pkt 6, § 6 pkt 6, § 7 pkt 6, § 8 pkt 6, § 9 pkt 6, § 10 pkt 6, § 12 pkt 6, § 13 pkt 6, § 14 pkt 6, § 19 pkt 6 i § 20 pkt 6 uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się również obowiązkowo linie zabudowy, dla których ustalenia powinny być zawarte zarówno w tekście uchwały, jak też na rysunku planu, zgodnie z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*Także nie można zgodzić się z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6*

kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i **nie można tego elementu przerzucić na następny etap postępowania budowlanego**. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

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

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

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasada pozostaje obowiązkiem ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów

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

W § 2 pkt 6 uchwały ustalono, że poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć „linię wyznaczoną na rysunku planu, poza którą nie należy wprowadzać zabudowy, przy czym linia ta nie dotyczy infrastruktury technicznej oraz obiektów zagospodarowania terenu takich jak parkingi, drogi wewnętrzne, obiekty małej architektury;”. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały, oznaczenie graficzne nieprzekraczalnych linii zabudowy zostało uznane za obowiązujące ustalenie planu.

W § 20 pkt 1 i pkt 2 uchwały ustalono, że teren oznaczony symbolem 1IT został przeznaczony pod infrastrukturę techniczną, dla którego ustalono m.in. możliwość rozbudowy istniejących obiektów. W ramach zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu 1IT, w § 20 pkt 6 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: (...) d) nieprzekraczalne linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu,”.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że nie spełnia on wymogów wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też jest sprzeczny z ustaleniami: § 1 ust. 4 pkt 3, § 2 pkt 6, § 20 pkt 6 lit. d uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** na terenie oznaczonym symbolem 1IT, na którym dopuszczono rozbudowę istniejących obiektów i ustalono wskaźniki i parametry kształtowania jego zabudowy i zagospodarowania, zawarte w § 20 pkt 6 lit. a, b, c, d, e, f, g uchwały. Brak wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy na powyższym terenie, stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Powyższe wskazuje, że na terenie 1IT wskazuje, że nie określono obszaru, w granicach którego może być realizowana rozbudowa istniejącej zabudowy, o której mowa § 20 pkt 2 uchwały.

Jak wyjaśnił WSA w Poznaniu w wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., ustawodawca wyliczył **obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie

projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. 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. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).".

Linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać na rysunku planu, możliwość sytuowania nowej zabudowy, tj. wyznaczać obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. Tymczasem z rysunku planu nie wynika, na której części terenów przeznaczonych pod zabudowę, może być ona realizowana, co umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę na podstawie ustaleń tego planu.

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 domysłnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia sytuowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

Brak wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia robót nie wymagających pozwolenia na budowę), w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Braki w powyższym zakresie, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwiają prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe stanowi o naruszeniu 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. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 11T.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie braku wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy oraz braku powiązania rysunku z tekstem planu w tym zakresie, jak również obowiązku jednoznacznego wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy, podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2012 r., sygn. akt IV SA/Gl 853/11.

Ponadto, z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia 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 Prawo budowlane, obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury. Zgodnie z art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane, poprzez obiekty małej architektury należy rozumieć „*niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej, c) użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki*”.

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.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 17 pkt 1, pkt 4 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP ustala się: 1) przeznaczenie – tereny zieleni urządzonej; (...) 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (...) b) dopuszcza się prace w drzewostanie, roboty ziemne w zakresie systemu wodnego, drogowego i małej architektury (w tym ogrodzenia) oraz wyposażenie parku w oświetlenie, jak i rewaloryzację parku bez naruszania wartości historycznych i kulturowych*”.

Tymczasem dopuszczając w powyższych ustaleniach lokalizację obiektów małej architektury, na terenach: 1ZP, 2ZP i 3ZP, w uchwale nie określono dla tych obiektów budowlanych ich maksymalnej wysokości.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami 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 uniemożliwia realizację dopuszczonych ustaleniami uchwały obiektów małej architektury, co przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności ustaleń § 17 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania „(...) i małej architektury (...)”. Powyższe uchybienia uchwały stanowią o istotnym naruszeniu 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.

Ponadto, z przytoczonych powyżej ustaleń § 17 pkt 4 lit. b uchwały wynika, że do obiektów małej architektury zostały zaliczone również ogrodzenia. Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane, ogrodzenia są urządzeniami budowlanymi, nie zaś obiektami małej architektury, jak ustalono w uchwale. Powyższe wynika z art. 3 pkt 9 tej ustawy, w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: urządzeniach budowlanych - należy przez to rozumieć urządzenia techniczne związane z obiektem budowlanym, zapewniające możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, jak przyłącza i urządzenia instalacyjne, w tym służące oczyszczaniu lub gromadzeniu ścieków, a także przejazdy, ogrodzenia, place postojowe i place pod śmietniki*”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie naruszają przepisy odrębne, do uwzględnienia których przy sporządzaniu planu miejscowego zobowiązuje art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Jednocześnie organ nadzoru stwierdza, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 1ZP, 2ZP i 3ZP nie ustalono w planie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, co narusza dyspozycję 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.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że plan zawiera wewnątrz sprzeczne ustalenia dotyczące możliwości lokalizowania zabudowy na terenach przeznaczonych pod tereny zieleni urządzonej, oznaczonych symbolami: 1ZP, 2ZP i 3ZP. Powyższe rozbieżności wynikają z ustaleń zawartych w: § 17 pkt 1, pkt 4 lit. b, pkt 6 i pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1ZP, 2ZP, 3ZP** ustala się: 1) przeznaczenie – tereny zieleni urządzonej; (...) 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (...) b) dopuszcza się prace w drzewostanie, roboty ziemne w zakresie systemu wodnego, drogowego i małej architektury (w tym ogrodzenia) oraz wyposażenie parku w oświetlenie, jak i rewaloryzację parku bez naruszania wartości historycznych i kulturowych (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna 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, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów – nie występuje potrzeba określenia; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – w terenach 1ZP, 2ZP, 3ZP ustala się zakaz zabudowy*”.

Z § 17 pkt 1 uchwały wynika, że tereny oznaczone symbolami ZP zostały przeznaczone pod zieleni urządzonej, dla których w myśl § 17 pkt 6 uchwały nie ustalono parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, gdyż „*nie występuje potrzeba określenia*”, a w § 17 pkt 9 ustalono zakaz zabudowy. Powyższe ustalenia wskazują, że na tych terenach plan nie przewiduje zabudowy. Natomiast z § 17 pkt 4 lit. b uchwały wynika, że na tych terenach dopuszcza się roboty ziemne związane z obiektami małej architektury, które są obiektami budowlanymi stanowiącymi zabudowę.

W związku z powyższym, w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania i zabudowy na terenach oznaczonych symbolami ZP, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, 6 i 9 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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 wymogom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: *a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami*

oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry.** Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. **Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „*Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.*”;

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

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w: § 5 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 6 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 7 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 8 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 9 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 10 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 11 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 12 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 13 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 14 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 17 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 18 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 19 pkt 10 lit. b, c, e, i, § 20 pkt 10 lit. b, c, e, i uchwały, w brzmieniu: „10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: (...) b) zaopatrzenie w wodę: – z istniejącej i projektowanej sieci wodociągowej, – z własnych ujęć wody, c) odprowadzenie ścieków bytowych: – do sieci kanalizacji sanitarnej, – do przydomowych zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, – do przeddomowych oczyszczalni ścieków, (...) e) zaopatrzenie w energię elektryczną – z istniejącej lub projektowanej sieci elektroenergetycznej, (...) i) dopuszcza się lokalizację, rozbudowę i przebudowę infrastruktury technicznej, zgodnie z przepisami odrębnymi:”, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a także bez precyzowania przebiegu sieci.

Natomiast w odniesieniu do dróg publicznych i wewnętrznych, wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, zawarto w: § 21 pkt 2 lit. a, § 22 pkt 2 lit. a, § 23 pkt 2 lit. a i § 24 pkt 2 lit. a uchwały, jedynie ustalenia w brzmieniu: „szerokość dróg w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu”.

Pismem z dnia 15 marca 2017 r. znak: RI.6721.3.2017 Wójt Gminy Siemiatkowo udzielając odpowiedzi na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w którym organ nadzoru zwrócił się o określenie parametrów sieci infrastruktury technicznej znajdujących się w obszarze objętym planem oraz o określenie szerokości dróg publicznych i wewnętrznych w liniach rozgraniczających, wyznaczonych na rysunku planu, do których odwołują się ustalenia tekstu uchwały wyjaśnił, że:

- „parametry sieci infrastruktury technicznej znajdujące się w obszarze objętym planem zostały określone przez zapis „(...) zgodnie z przepisami odrębnymi” oznacza to więc, że konkretne przekroje rur, przewodów, typy, rodzaje instalacji itp. zostaną właściwie zaprojektowane na etapie projektu budowlanego”;
- „szerokość dróg publicznych i wewnętrznych w liniach rozgraniczających jest zmienna; plan miejscowy został sporządzony w skali 1:2000, ponadto został zaopatrzony zgodnie z obowiązującymi przepisami w podziałkę liniową, co w pełni umożliwia właściwe odczytywanie szerokości dróg; technicznie, nie jest możliwe zwymiarowanie szerokości w każdym miejscu drogi.”.

Z wyjaśnień Wójta Gminy Siemiatkowo wynika, że kwestie dotyczące określenia parametrów sieci infrastruktury technicznej oraz ich lokalizacji zostały przekazane do ustalenia inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, co jest niedopuszczalne. Przepis § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. jednoznacznie wskazuje, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry, które nie mogą stanowić wyłącznie informacji i niewiążących zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora. Za niedopuszczalne uznać należy przenoszenie ustaleń w powyższej kwestii na etap postępowania administracyjnego w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Odnosnie wyjaśnień Wójta Gminy Siemiatkowo dotyczących możliwości jednoznacznego odczytywania szerokości dróg publicznych i wewnętrznych zgodnie ze skalą liniową zamieszczoną na rysunku planu, organ nadzoru wskazuje, że skala liniowa nie odpowiada skali rysunku planu określonej w formie liczbowej, tj. 1:2000, o której mowa w § 1 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 uchwały.

Ze skali liniowej znajdującej się na rysunku planu miejscowego wynika, że plan sporządzony został w skali ok. **1:2105**, zaś ze skali liczbowej wynika, że został sporządzony w skali 1:2000. Ustalenia części graficznej i tekstowej uchwały są w tym zakresie wzajemnie sprzeczne, co narusza § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Rysunek planu narusza dyspozycję § 1 ust. 2 i ust. 3 pkt 1 uchwały.

Powyższe oznacza, że określenie szerokości wszystkich dróg publicznych i wewnętrznych wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, za pomocą skali liniowej będzie następować niezgodnie z dyspozycją zawartą w tekście uchwały, tj. według skali ok. 1:2105, a więc innej, niż skala 1:2000. Dotyczy to również pozostałych ustaleń planu miejscowych.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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

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

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

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.

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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI.8.2017 Rady Gminy Siemiatkowo z dnia 15 lutego 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębu Siemiatkowo, gmina Siemiatkowo, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 Sipiera