



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 marca 2017 r.

LEX-I.4131.74.2017.RM

**Rada Gminy Płoniawy - Bramura
06 - 210 Płoniawy - Bramura**

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 168.XXXI.2017 Rady Gminy Płoniawy – Bramura z dnia 2 marca 2017 r. „*W sprawie uchwalenia: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płoniawy-Bramura*”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Płoniawy – Bramura na sesji w dniu 2 marca 2017 r. podjęła uchwałę Nr 168.XXXI.2017 „*W sprawie uchwalenia: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płoniawy-Bramura*”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 15 i 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb 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.

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.

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 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, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

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

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

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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, „Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formuluje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej”, (zob. Z. Ziemiński, Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.).

Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawnoznawstwa, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy

powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia:

- *biogazowi rolniczej*, o której mowa w § 5 pkt 1 uchwały;
- *gromadzenia odpadów*, o której mowa w § 5 pkt 2 uchwały;
- *klasy drogi*, o której mowa w § 5 pkt 3 uchwały;
- *kondygnacji w poddaszu użytkowym*, o której mowa w § 5 pkt 4 uchwały;
- *obieckie obsługi technicznej gminy*, o której mowa w § 5 pkt 8 uchwały;
- *składowaniu odpadów*, o którym mowa w § 5 pkt 15 uchwały.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.), a także szeregu innych ustaw regulujących poszczególne kwestie, do których odnoszą się ustalenia planistyczne.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru wskazuje, że definicja *klasy drogi*, o której mowa w § 5 pkt 3 uchwały, została zawarta w § 3 pkt 4 rozporządzenia 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), zgodnie z którym przez *klasę drogi* rozumie się „*przyporządkowanie drodze odpowiednich parametrów technicznych, wynikających z jej cech funkcjonalnych*”. Powyższe oznacza, że w ustaleniach § 5 pkt 3 uchwały, wprowadzono modyfikację ww. pojęcia, przy czym co równie istotne w granicach obszaru objętego planem miejscowym nie występują żadne drogi publiczne, do których odnosić by można stosowne klasy drogi, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Z kolei w § 5 pkt 4 uchwały zdefiniowano pojęcie *kondygnacji w poddaszu użytkowym*, przez które należy rozumieć „*kondygnację nadziemną użytkową, która wykonana jest w dachu spadowym w rozumieniu rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie*”. W kontekście powyższej definicji wskazać należy, iż pojęcie *kondygnacji* zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 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). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia*”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną]. W tej sytuacji wprowadzenie kolejnego pojęcia *kondygnacji w poddaszu użytkowym*, wpisującego się w zakres pojęcia *kondygnacja nadziemna* w rozumieniu przepisów techniczno – budowlanych, stanowi o definiowaniu pojęcia już zdefiniowanego w akcie hierarchicznie wyższym. Należy również zauważyć, iż w ustaleniach: § 37 pkt 6, § 42 pkt 7, § 48 pkt 7 i § 54 pkt 7 uchwały, posłużono się pojęciem „*kondygnacji poddaszowych*” zamiast zdefiniowanych *kondygnacji w poddaszu użytkowym*. Ponadto w ustaleniach: § 37 pkt 5, § 42 pkt 6, § 48 pkt 6 i § 54 pkt 7 uchwały, posłużono się z kolei pojęciem „*kondygnacji zabudowy pełnych*”, które również wpisują się w definicję *kondygnacji* w rozumieniu przepisów technicznych z zakresu Prawa budowlanego.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że kwestie dotyczące zasad i warunków wykonywania działalności w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii, w sposób szczegółowy określa ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2015 r. poz. 478 z późn. zm.). W art. 2 pkt 1 i 2 tejże ustawy zdefiniowano pojęcie:

- *biogazu, przez który należy rozumieć „gaz uzyskany z biomasy, w szczególności z instalacji przeróbki odpadów zwierzęcych lub roślinnych, oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów;”;*
- *biogazu rolniczego, przez który należy rozumieć „gaz otrzymywany w procesie fermentacji metanowej surowców rolniczych, produktów ubocznych rolnictwa, płynnych lub stałych odchodów zwierzęcych, produktów ubocznych, odpadów lub pozostałości z przetwórstwa produktów pochodzenia rolniczego lub biomasy leśnej, lub biomasy roślinnej zebranej z terenów innych niż zaewidencjonowane jako rolne lub leśne, z wyłączeniem biogazu pozyskanego z surowców pochodzących z oczyszczalni ścieków oraz składowisk odpadów;”.*

Z kolei kwestie dotyczące środków służących ochronie środowiska, życia i zdrowia ludzi zapobiegające i zmniejszające negatywny wpływ na środowisko oraz zdrowie ludzi wynikający z wytwarzania odpadów i gospodarowania nimi oraz ograniczające ogólne skutki użytkowania zasobów i poprawiające efektywność takiego użytkowania, określają przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2016 r. poz. 1987 z późn. zm.). W art. 3 ust. 1 pkt 25 i 34 ustawy o odpadach zdefiniowano pojęcie:

- *składowiska odpadów, przez które należy rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do składowania odpadów;*
- *zbieraniu odpadów, przez które należy rozumieć gromadzenie odpadów przed ich transportem do miejsc przetwarzania, w tym wstępne sortowanie nieprowadzące do zasadniczej zmiany*

charakteru i składu odpadów i niepowodujące zmiany klasyfikacji odpadów oraz tymczasowe magazynowanie odpadów, o którym mowa w pkt 5 lit. b art. 3 ust. 1 ustawy o odpadach.

Ponadto w § 5 pkt 8 uchwały zdefiniowano pojęcie „*obiekty obsługi technicznej gminy*”, rozumiane jako „*wszelkie zagospodarowanie, zabudowę oraz urządzenia służące do odprowadzania ścieków, dostarczania wody, ciepła, energii elektrycznej, gazu, umożliwiające wymianę informacji oraz inne obiekty techniczne niezbędne dla prawidłowego zaspokajania potrzeb mieszkańców*”. Tymczasem ustawodawca w art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcie „*uzbrojenia terenu*”, przez które należy rozumieć 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.), a więc „*drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”. Ponadto w dalszych ustaleniach planu uchwałodawca nie posługuje się tym pojęciem, używając innych określeń dla tożsamego znaczenia pojęciowego tejże definicji.

Wskazać przy tym należy, że organy gminy Płoniawy – Bramura przy ustalaniu znaczenia danego pojęcia winny w pierwszej kolejności ustalić, czy dany zwrot ma definicję legalną (tzw. dyrektywa języka prawnego), zaś w następnej kolejności winny odwołać się do dyrektywy języka prawniczego tj. do doktryny i judykatury, a także do dyrektywy języka specjalistycznego. Dopiero brak danego znaczenia pojęcia we wszystkich ww. dyrektywach upoważnia do formułowania nowych definicji.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna. Podobnie należy traktować wszelkie inne pojęcia, występujące w przepisach ustawowych, a także w ich aktach wykonawczych, normujących poszczególne kwestie. Powyższe oznacza, iż normując w ramach planu miejscowego, kwestie dotyczące danego zagadnienia należy posługiwać się pojęciami normującymi te kwestie, tj. zawierając ustalenia dotyczące odpadów należy posługiwać się definicjami zawartymi w ustawie o odpadach, nie zaś tworzyć nowe definicje wprowadzając do nich własne modyfikacje. Gmina nie jest również uprawniona do tworzenia nowych definicji w celu nadania temu pojęciu takiego samego znaczenia, co pojęcie już zdefiniowane.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być

zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego definiowania legalnych pojęć. Tymczasem przedmiotowym przypadkiem zdefiniowano pojęcia wchodzące w skład legalnych definicji zmieniając także ich znaczenie prawne.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, które wyraźnie wskazuje że „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie linii zabudowy. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy również na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia 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 którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”. 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”. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Obligatoryjność ta wynika również z samych ustaleń zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 3, § 4 ust. 1 i § 52 pkt 2 uchwały, ze zdania wprowadzającego do: § 36 pkt 2, § 41 pkt 2 i § 47 pkt 2, jak również z samej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 5 pkt 7 uchwały, przez którą należy rozumieć „linię wyznaczoną na rysunku planu, przed którą nie należy sytuować obiektów budowlanych;”. Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na niejednoznaczność ustaleń w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KS i 1UT.

Z rysunku planu miejscowego, w tym przede wszystkim z określonego kierunku trójkąta równoramiennego przylegającego do linii przerywanej, wyznaczającej położenie nieprzekraczalnej linii zabudowy wynika, iż obszar pod planowaną zabudowę na terenie oznaczonym symbolem:

- **1KS**, wyznaczony został zarówno, jako cały obszar jednostki terenowej, w związku z wyznaczeniem linii zabudowy w granicy obszaru objętego planem przy granicy z symbolem informacyjnym KDD, jak również w odległości 6 m od tego symbolu;
- **1UT**, wyznaczony został zarówno jako pas terenu o wymiarach 24,5 na 12 m, jak również jako pas terenu przed tą linią.

Biorąc pod uwagę definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy, stwierdzić należy, iż brak jest możliwości realizacji zabudowy w ramach ww. terenów z uwagi na fakt wykluczających się ustaleń w tym zakresie.

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do ustaleń § 9 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „Przy sporządzaniu projektu rysunku planu miejscowego stosuje się podstawowe jednobarwne oznaczenia graficzne dotyczące granic i linii regulacyjnych oraz elementów zagospodarowania przestrzennego określone w Polskiej Normie PN-B-01027 z dnia 11 lipca 2002 r.”. Powyższe oznacza, iż formułując

ustalenia, w części graficznej, obowiązkiem organów gminy było stosowanie normy PN-B-01027 *Rysunek budowlany. Oznaczenia graficzne stosowane w projektach zagospodarowania działki lub terenu*. Powyższe oznacza, iż określona na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalna linia zabudowy została użyta niezgodnie z Tablicą 2 pn. *Oznaczenia graficzne granic i linii regulacyjnych* w ramach wypunktowania pod liczbą porządkową 2.2 pn. *Maksymalna nieprzekraczalna linia zabudowy*.

Polskie normy nie są co prawda przepisami prawa jednak z celów i zasad dla których utworzono zbiór polskich norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3 – 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1483) wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę ustalający do powszechnego i wielokrotnego stosowania zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 785/07).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach zawartych w zdaniu wprowadzającym do: § 36 pkt 2, § 41 pkt 2 i § 47 pkt 2 uchwały wskazano, iż zabudowę należy lokalizować zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu, jednakże w dalszych ustaleniach zawartych w:

- § 36 pkt 2 lit. a i b uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1UT, 2UT i 3U, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „a) min. 6 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi lokalnej oraz wewnętrznej; b) min. 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi zbiorczej;”;
- § 41 pkt 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1RU i 2RU, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „a) min. 8m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi zbiorczej;”;
- § 47 pkt 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1K, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „a) min. 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi zbiorczej;”,

przy czym drogi te znajdują się poza granicami planu miejscowego.

Ponadto ustalenia zawarte w: § 36 pkt 2 lit. a i b, § 41 pkt 2 lit. a oraz § 47 pkt 2 lit. a uchwały, nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu, a tym samym nie mają powiązania z rysunkiem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligującego do jednoznacznego powiązania rysunku planu z jego tekstem.

Sytuowanie obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni określają przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.). Zgodnie z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni co najmniej: dla drogi krajowej 10 m w terenie zabudowy i 25 m poza terenem zabudowy, dla drogi wojewódzkiej i powiatowej 8 m w terenie zabudowy i 20 m poza terenem zabudowy, dla drogi gminnej 6 m w terenie zabudowy i 15 m poza terenem zabudowy. Zgodnie z art. 43 ust. 2 ww. ustawy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach usytuowanie obiektu budowlanego przy drodze, o której mowa w ust. 1 lp. 3 tabeli, w odległości mniejszej niż określona w ust. 1, może nastąpić wyłącznie za zgodą zarządcy drogi, wydaną przed uzyskaniem przez inwestora obiektu pozwolenia na budowę lub zgłoszeniem budowy.

Organ nadzoru wskazuje, że w planie miejscowym nie określa się krawędzi jezdni, a wyłącznie linie rozgraniczające tereny przeznaczone pod drogi. Określenie przeznaczenia terenu i wyznaczenia go za pomocą linii rozgraniczających należy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p, do obowiązkowych ustaleń planu miejscowego. Co więcej warto zauważyć, iż o ile linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są

elementem obligatoryjnym i niezmiennym planu miejscowego, o tyle krawędzie jezdni nie są wyznaczone na rysunku planu miejscowego i nie stanowią jego ustaleń. **Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy.** Ponadto wszystkie drogi, o których mowa w: § 36 pkt 2 lit. a i b, § 41 pkt 2 lit. a oraz § 47 pkt 2 lit. a uchwały, znajdują się poza granicami obszaru objętego planem miejscowym.

W tej sytuacji z ustaleń planu miejscowego nie wynika gdzie nowa zabudowa ma być lokalizowana. Co więcej w sytuacji braku możliwości jednoznacznego określenia krawędzi jezdni, co może mieć miejsce w przypadku nieregularnej krawędzi jezdni, bądź zupełnie jej braku, nie jest możliwe jednoznaczne określenie możliwości sytuowania zabudowy. Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) od elementu wynikającego z ustaleń planu miejscowego, tj. np. w odniesieniu do linii rozgraniczającej drogi, nie zaś od poszczególnych elementów drogi, które podlegać mogą zmianom poza procedurą planistyczną i znajdują się poza obszarem objętym planem miejscowym.

Tym samym zamiast w sposób jednoznaczny określić linie zabudowy, organy gminy zostawiły w tym zakresie luz interpretacyjny. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Rada Gminy Płoniawy - Bramura, nie może zatem pozostawiać dowolności, w ww. zakresie inwestorowi, czy też organom administracji architektoniczno – budowlanej.

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 wszystkich obiektów budowlanych, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. 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, przy czym ustalenia te nie mogą być ze sobą sprzeczne.

Powyższe ustalenia uchwały stanowią 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 ww. rozporządzenia, przy czym sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

Stanowisko to znajduje również swoje odzwierciedlenie w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Przywoływany powyżej przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obliguje również do jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym do określenia maksymalnej wysokości zabudowy, a także gabarytów obiektów. Powyższe wynika również z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tymczasem w § 42 pkt 8 uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1RU i 2RU nie określono maksymalnej wysokości urządzeń budowlanych i budowli biogazowni rolniczej. Powyższe oznacza brak możliwości ich realizacji.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego 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 budowli, a także obiektów małej architektury.

Stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z „*Uniwersalnym słownikiem języka polskiego*” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię 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 ład 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.

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 biogazowni, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczące określenia wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru uniemożliwia realizację dopuszczonych postanowieniami uchwały **obiektów budowlanych**. 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż zgodnie z art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. „*Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.*”. Z przytoczonego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że możliwość realizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii **o mocy przekraczającej 100 kW** wymaga wyznaczenia takich obszarów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z wyznaczeniem stosownych stref ochronnych.

Przepis ten skorelowany został z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p. zgodnie z którym „*3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;*”.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami: § 39 ust. 1, § 41 pkt 5 i § 42 pkt 11 uchwały, w ramach terenów oznaczonych symbolem 1RU i 2RU, plan ustala realizację biogazowni rolniczych, o maksymalnej mocy wynoszącej 2MW, dla których ustala „*strefy bezpieczeństwa w zależności od ich pojemności – zgodnie z przepisami odrębnymi;*”. Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 22 ustawy o odnawialnych źródłach energii, przez *odnawialne źródło energii* należy rozumieć „*odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów*”.

Powyższe oznacza, że energia otrzymywana z biogazu rolniczego o mocy 2MW wymaga wyznaczenia takich obszarów w studium wraz ze strefami. Tymczasem obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Płoniawy – Bramura,

sporządzone zostało w trybie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.) i przyjęte przez Radę Gminy Płoniawy – Bramura zgodnie z uchwałą Nr 258/XLV/02 z dnia 2 października 2002 r.

Przepis art. 10 ust. 2a i art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p., wprowadzony został na mocy art. 2 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2010 r. Nr 155, poz. 1043), przy czym zgodnie z art. 3 ust. 2 ww. nowelizacji: „*Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Wskazane powyżej przepisy weszły w życie z dniem 25 września 2010 r.

Tym samym skoro Rada Gminy Płoniawy – Bramura przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 117/XIX/2012 z dnia 16 maja 2012 r. to zobligowana była do stosowania ww. przepisów w pełnym zakresie, co oznacza konieczność wyznaczenia stosownych obszarów oraz stref ochronnych zarówno w studium, jak i w planie miejscowym. Tymczasem w studium nie wyznaczono obszarów, o których mowa w art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p., zaś w planie miejscowym nie wyznaczono żadnych stref ochronnych, odsyłając jedynie lakonicznie do stosowania przepisów odrębnych w zależności od pojemności zbiorników biogazu.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu:

- art. 9 ust. 4, art. 10 ust. 2a, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- art. 15 ust. 3 pkt 3a, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 10 ust. 2a ustawy o 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

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

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada 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, 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 §§ 25 - 32 uchwały w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu. Co więcej z ustaleń zawartych w:

- § 26 pkt 3 uchwały wynika, że „W zakresie zaopatrzenia w wodę ustala się: (...) 3) dopuszcza się na terenach zabudowy zagrodowej do czasu realizacji sieci wodociągowej pobór wody ze studni wykonanych przez osoby uprawnione w granicach działki”, podczas gdy w graniach

obszaru objętego planem miejscowym brak jest terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową; brak również przesłanek wynikających z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. do wprowadzenia w ramach ustaleń planu miejscowego obowiązku posiadania uprawnień do wykonywania odwiertów studni; powyższe należy traktować także, jako naruszenie art. 7 Konstytucji RP;

- § 32 pkt 2 uchwały wynika, że „*W zakresie zasad zaopatrzenia w sieć teletechniczną ustala się: (...) 2) planowaną sieć telekomunikacyjną należy wykonać jako kablową, dopuszcza się jej prowadzenie w obrębie pasów drogowych istniejących i projektowanych dróg;*”, przy czym w obszarze objętym planem miejscowym nie występują żadne pasy drogowe istniejące, jak i projektowane;
- § 5 pkt 7 uchwały wynika, że w wielu przypadkach nie tylko nie będzie możliwa realizacji sieci infrastruktury technicznej, ale również dróg wewnętrznych (*quod vide* ustalenia części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2UT).

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

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

Ponadto w przepisach ustawy o p.z.p., a także rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Gminy Płoniawy - Bramura nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę m.in. w ramach § 36 pkt 1 uchwały odwołano się do, bliżej nie określonych, *innych materiałów przyjaznych dla środowiska*.

Ponadto w ramach ustaleń: § 14 ust. 2 pkt 1, § 33 ust. 1 i 2, § 37 pkt 3, § 42 pkt 3, § 48 pkt 3 i § 54 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące parametrów działek budowlanych uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, podczas gdy zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”. Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określił już sposób ustalania ww. zasad. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji *działki budowlanej* zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 ze zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034).

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

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

w ramach ustaleń: § 14 ust. 2 pkt 1, § 33 ust. 1 i 2, § 37 pkt 3, § 42 pkt 3, § 48 pkt 3 i § 54 pkt 3 uchwały parametry działek budowlanych doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wykroczenie poza zakres planu miejscowego dotyczy również ustaleń zawartych w:

- § 33 ust. 1 uchwały w brzmieniu: „*Ustala się możliwość scalania i podziału istniejących w dniu uchwalenia planu działek ewidencyjnych celem utworzenia działek budowlanych, pod warunkiem zapewnienia dostępu do drogi publicznej dla każdej działki budowlanej oraz możliwości wykonania dla każdej z nich indywidualnych przyłączy do urządzeń i sieci infrastruktury technicznej.*”;
- § 53 uchwały w brzmieniu: „*Na terenach oznaczonych symbolem przeznaczenia IKS wydzielenie działki budowlanej musi umożliwiać zagospodarowanie terenu spełniające następujące warunki: 1) musi być zapewniony dostęp do drogi publicznej; 2) musi być zapewniona możliwość wykonania prawidłowych dojazdów i dojazdów; 3) musi być zapewniona możliwość wydzielenia miejsc do właściwego gromadzenia odpadów; 4) musi być zapewniona możliwość przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej.*”.

W kontekście powyższych ustaleń organ nadzoru wskazuje, że uchwałodawca działając w oparciu o dyspozycję art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., miał prawo jedynie do określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, nie zaś do formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków podziałów nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Tym samym, Rada Gminy Płoniawy – Bramura, przekroczyła zakres upoważnienia ustawowego. Należy bowiem odróżnić instytucję „*podziału nieruchomości*” (art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami), połączenia i ponownego podziału (art. 98 b ustawy o gospodarce nieruchomościami, dla której zastosowanie mają również przepisy dotyczące podziału nieruchomości) od instytucji „*scalania i podziału nieruchomości*” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje na zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, oraz określać szczególne zasady dokonywania podziału nieruchomości na obszarze objętym planem.

Ustanawiając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, Rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w § 33 ust. 1 i § 53 uchwały nie tylko wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego, ale naruszają również przepisy odrębne z zakresu gospodarki nieruchomościami.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie na podstawie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

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

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Znaczna część uchwały została sporządzona z naruszeniem przepisów odrębnych, a także wykacza poza granice obszaru objętego planem miejscowym. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych.

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 rozstrzgnięciu naruszenia, stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu

do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

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

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 168.XXXI.2017 Rady Gminy Płoniawy – Bramura z dnia 2 marca 2017 r. „*W sprawie uchwalenia: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płoniawy-Bramura*”, 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