



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.87.2017.RM

Warszawa, 20 kwietnia 2017 r.

**Rada Gminy Ojrzeń
ul. Ciechanowska 27
06 - 456 Ojrzeń**

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, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXV/139/2017 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 24 marca 2017 r. „w sprawie sporządzenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Ojrzeń dla fragmentu miejscowości Osada Wola”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Ojrzeń na sesji w dniu 24 marca 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXV/139/2017 „w sprawie sporządzenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Ojrzeń dla fragmentu miejscowości Osada Wola”. 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie

nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., który należy stosować w przedmiotowej sprawie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”; Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), tj. w jego:

- § 4 pkt 1, który stanowi, że: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów*”;
- § 7 pkt 7, który stanowi, że: „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, jak również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika obowiązek określenia przeznaczenia poszczególnych terenów wyodrębnionych na rysunku planu miejscowego za pomocą linii rozgraniczających.

Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru analiza uchwały prowadzi do wniosku, że:

- na rysunku planu miejscowego wyodrębniono teren oznaczony symbolem 1KD-W, dla którego brak ustaleń szczegółowych w części tekstowej uchwały;
- na rysunku planu miejscowego wyodrębniono tereny oznaczone symbolem: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL, 15ZL, 16ZL, 17ZL, 18ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL i 26ZL, dla których brak ustaleń szczegółowych w części tekstowej uchwały;
- w ustaleniach § 27 uchwały sformułowano ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem KD-W1, których brak jest na rysunku planu miejscowego;
- w ustaleniach § 25 uchwały sformułowano ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami od 1LZ do 26LZ, których brak jest na rysunku planu miejscowego.

W związku z brakiem ustalenia przeznaczenia, a tym samym również zasad zabudowy i zagospodarowania poszczególnych terenów należy stwierdzić, że doszło do naruszenia: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 pkt 7, w związku z § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. nastąpiło również w ramach ustaleń § 24 uchwały, bowiem Rada Gminy Ojrzeń dopuściła zabudowę usługową, niezwiązaną z produkcją rolną, w ramach tych samych jednostek terenowych, oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RM do 16RM, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich. Powyższe wynika z brzmienia § 24 pkt 1 i pkt 2 uchwały: „*Ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RM do 16RM: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich; 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa usługowa nieuciążliwa;*”.

Zgodnie z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 3, 4 i 5 uchwały, „1. *Ilekcć w uchwale jest mowa o: (...) 3) przeznaczeniu podstawowym – należy przez to rozumieć przeznaczenie, które musi przeważać na danym terenie – nie może obejmować mniej niż 70% powierzchni zabudowy zlokalizowanych na tym terenie budynków; 4) przeznaczeniu uzupełniającym – należy przez to rozumieć przeznaczenie, które nie może przeważać na danym terenie – nie może obejmować mniej niż 30% powierzchni zabudowy zlokalizowanych na tym terenie budynków; 5) usługach uciążliwych – należy przez to rozumieć usługi związane z przedsięwzięciami mogącymi znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające sporządzenia raportu oddziaływania na środowisko lub dla których obowiązek sporządzenia raportu może być wymagany na podstawie przepisów odrębnych, za wyjątkiem obiektów obsługi technicznej;*”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach zabudowy zagrodowej możliwa jest równoczesna realizacja zabudowy usługowej nieuciążliwej, która nie jest związana z produkcją rolniczą. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu podstawowym (zabudowa zagrodowa), ustalono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie** (zabudowę usługową).

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „*w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych*”.

Z kolei w świetle ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **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 przeciwoerozyjnymi; 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 oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkowem rolnym są m.in. grunty

rolne zabudowane, do których „zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:

1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;

2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;

3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;

4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia której na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenie barwne oraz symbol RM, w przeciwieństwie do zabudowy usługowej, która stanowi teren zabudowy usługowej, o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu U.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”, czy też „zabudowa usługowa” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „zabudowa zagrodowa”. Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu.

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

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

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami od 1RM do 16RM wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów użytkowanych rolniczo*, wyodrębniono w pozycji o liczbie porządkowej:

- 3.1 pn. *tereny rolnicze*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *R*;
- 3.2 pn. *tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybactwach*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *RU*;
- 3.3 pn. *tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *RM*.

Tereny te stanowią inny rodzaj przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodzinną, usługową), a zatem również winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej.

Ustalenia uchwały dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia, są również sprzeczne z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, zgodnie z którymi „1. Następujące oznaczenia graficzne zawarte na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Brak jednoznaczności w faktycznym ustaleniu przeznaczenia terenu dotyczy również terenów oznaczonych symbolami:

- 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R i 15R, o których mowa w § 23 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1R do 15R: 1) przeznaczenie terenów – tereny rolnicze. **Na terenie mogą występować użytki drogowe** stanowiące drogi wewnętrzne lub polne nie wydzielone liniami rozgraniczającymi w planie. **Na terenie mogą występować nieużytki, zadrzewienia i zakrzaczenia;**”;*
- 1LZ, 2LZ, 3LZ, 4LZ, 5LZ, 6LZ, 7LZ, 8LZ, 9LZ, 10LZ, 11LZ, 12LZ, 13LZ, 14LZ, 15LZ, 16LZ, 17LZ, 18LZ, 19LZ, 20LZ, 21LZ, 22LZ, 23LZ, 24LZ, 25LZ i 26LZ, o których mowa w § 25 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1LZ do 26LZ: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) c) w zgodzie z przepisami odrębnymi dopuszcza się obiekty infrastruktury technicznej **w tym drogi publiczne i leśne;**”.*

W kontekście tak poczynionych ustaleń organ nadzoru podkreśla, że **wskazanie rodzaju użytków gruntowych nie jest tożsame z ustaleniem przeznaczenia terenu**. Należy podkreślić, że zgodnie z § 59 pkt 6 i § 66 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków dane dotyczące użytków gruntowych, a także ich klas bonitacyjnych, są danymi ewidencyjnymi dotyczącymi konkretnej działki ewidencyjnej, przy czym w ich skład wchodzi numeryczne opisy konturów tych użytków i klas bonitacyjnych, a także oznaczenia użytków gruntowych i klas bonitacyjnych w granicach poszczególnych konturów oraz ich numery. Przebieg samych konturów klasyfikacyjnych przyjmuje się w ewidencji na podstawie mapy klasyfikacji, o której mowa w § 8 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 września 2012 r. w sprawie gleboznawczej klasyfikacji gruntów (Dz. U. poz. 1246).

Powyższe oznacza, iż użytek gruntu nie wynika z ustaleń planu miejscowego, wręcz odwrotnie, zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2016 r. poz. 1629 z późn. zm.) podstawą planowania przestrzennego stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Powyższe oznacza niejednoznaczność ustaleń przeznaczenia terenu w odniesieniu do wszystkich terenów oznaczonych symbolami od 1R do 15R.

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. 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 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 niezbędne jest **określenie układu komunikacyjnego** wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

W kontekście ustaleń § 25 pkt 2 lit. c uchwały, wskazać należy, iż drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga, zaliczona na podstawie ww. ustawy, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów

funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Wypełnieniem normy, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, są przepisy 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). Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, przez linię rozgraniczającą drogę rozumie się przez to „granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną drogi”.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych „W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego **przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu** o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem”.

Powyższe oznacza, że droga publiczna jest odmiennym przeznaczeniem niż tereny lasów. Co więcej umieszczenie jej w planie miejscowym musi zostać poprzedzone uzyskaniem stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, o czym mowa w dalszej części uzasadnienia.

W tym kontekście wskazać także należy, iż zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie: „1. W celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza się następujące klasy dróg oraz ich hierarchię, zaczynając od drogi o najwyższych parametrach: 1) autostrady, oznaczone dalej symbolem "A"; 2) ekspresowe, oznaczone dalej symbolem "S"; 3) główne ruchu przyspieszonego, oznaczone dalej symbolem "GP"; 4) główne, oznaczone dalej symbolem "G"; 5) zbiornicze, oznaczone dalej symbolem "Z"; 6) lokalne, oznaczone dalej symbolem "L"; 7) dojazdowe, oznaczone dalej symbolem "D". 2. Droga zaliczona do jednej z kategorii w rozumieniu ustawy o drogach publicznych powinna spełniać wymagania techniczne i użytkowe określone dla następujących klas: 1) krajowa - klasy A, S lub GP; 2) wojewódzka - klasy GP lub G; 3) powiatowa - klasy GP, G lub Z; 4) gminna - klasy GP, G, Z, L lub D.”.

W § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie określono minimalne szerokości dróg w liniach rozgraniczających poza terenem zabudowy i nieprzeznaczonym pod zabudowę. Samo pojęcie „teren zabudowy”, zdefiniowane zostało w § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia i należy przez nie rozumieć: „(...) teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Pomocniczo wskazać należy, iż pojęcie teren zabudowy pojawia się również w samej ustawie o drogach publicznych w art. 4 pkt 3, w ramach pojęcia ulica, przez którą należy rozumieć „drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że teren zabudowy charakteryzować się musi miejskimi cechami zagospodarowania, które ponadto mają być dominujące, przy czym nie chodzi tu jedynie o stan istniejący, ale również o projektowane rozwiązania przestrzenne, które dopuszczają zabudowę spełniającą ww. kryteria. Zdaniem organu nadzoru przedmiotowy plan miejscowy, obejmuje obszary znajdujące się poza „terenem zabudowy”. Obszary te znajdują się w granicach administracyjnych wsi, zaś tereny przyległe do tych dróg m.in.:

- wyłączone są z zabudowy;

- stanowią lasy;
- stanowią tereny rolne, na których dopuszcza się zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich, w ramach terenów oznaczonych symbolem R i RM.

Powyższe oznacza, że drogi klasy lokalnej i dojazdowej winny mieć minimalną szerokość wynoszącą 15 m w liniach rozgraniczających. Tymczasem z ustaleń § 26 pkt 2 lit. a uchwały wynika, że dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej „szerokość w liniach rozgraniczających – 10,0 m poza fragmentami ograniczonymi użytkami leśnymi. Na fragmentach ograniczonych użytkami leśnymi w zgodzie z istniejącymi wydzieleniem działek drogowych lub zgodnie z wymiarami na rysunku planu”.

Tymczasem dokonana przez organ nadzoru analiza rysunku planu miejscowego wskazuje, że linie rozgraniczające dróg publicznych w przypadku drogi oznaczonej symbolem:

- 1KD-D, zawężono szerokość pasa drogowego m.in. do 3 m pomiędzy terenami 3ZL i 4ZL, czy 3,5 m na odcinku pomiędzy terenem 3ZL i 4ZL;
- 2KD-D, zawężono szerokość pasa drogowego m.in. do 3 m pomiędzy terenami 17ZL i 19ZL, czy też pomiędzy terenem 22ZL i 23ZL.

Powyższe oznacza nie tylko naruszenie ww. przepisów określających minimalną szerokość pasa drogowego, ale nie spełnia również dyspozycji dotyczącej minimalnej szerokości wymaganej dla zapewnienia dojścia i dojazdu do działek budowlanych, o której mowa w § 14 ust. 1, 2 i 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w brzmieniu: „1. Do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojście i dojazd umożliwiający dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania oraz wymagań dotyczących ochrony przeciwpożarowej, określonych w przepisach odrębnych. Szerokość jezdni nie może być mniejsza niż 3 m. 2. Dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo-jezdni, pod warunkiem że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszki oraz ruch i postój pojazdów. 3. Do budynku i urządzeń z nim związanych, wymagających dojazdów, funkcję tę mogą spełniać dojścia, pod warunkiem że ich szerokość nie będzie mniejsza niż 4,5 m.”. Należy podkreślić, iż naruszenie wskazanych wyżej warunków technicznych dotyczy również szerokości drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 1KD-W, której szerokość w liniach rozgraniczających miejscami wynosi 3 m.

Niejako na marginesie wskazać należy, że podejmując przedmiotową uchwałę doszło również do naruszenia zasad wynikających z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zobowiązujących do zachowania minimalnej odległości od krawędzi jezdni. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2010 r., sygn. akt IV SA/Wa 1223/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował także 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.

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 formułuje 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 prawoznawstwa, 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 *wskaźnika intensywności zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, przez który należy rozumieć „wartość stosunku powierzchni zabudowy na danej działce budowlanej, do powierzchni całkowitej tej działki”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną **intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Co prawda w § 16 ust. 1 pkt 1 uchwały wskazano, że „1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy: 1) minimalną i maksymalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi”, jednakże definicja wskaźnika intensywności zabudowy, o której mowa w § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały jest sprzeczna zarówno z ww. ustaleniami, jak i dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy w przypadku realizacji budynków stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. 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 najwyżej 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 kondygnacją] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, organ stanowiący gminy nie mógł odnieść go do powierzchni zabudowy, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem Rada Gminy Ojrzeń nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższa kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury. W kontekście poczynionych ustaleń na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził: „*Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi o wskaźniku powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definiowanie pojęć, które zostały zdefiniowane w akcie wyższej rangi nie jest dopuszczalne, a ma to znaczenie gdy regulacje pozostają w przedmiotowym związku w sprawach pozwoleń na budowę.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, w którym Sąd stwierdził, że „*W ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 r.M.I. poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej 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 (w podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13).*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 czerwca 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 897/15, w którym stwierdzono: „*Należy zgodzić się z organem nadzoru, iż art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcia minimalnej i maksymalnej intensywności*

zabudowy jako – wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne części kondygnacji budynku. W § 3 pkt 16 rozporządzenia jako kondygnacje budynku traktujemy zarówno podziemną, jak i nadziemną część budynku. Modyfikacja wprowadzona w § 2 pkt 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z § 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i jako taka stanowi istotne naruszenie prawa.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 20 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 457/16, w którym stwierdzono „Tymczasem Rada Miejska w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy jako wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej, na której zlokalizowana jest zabudowa. Już wstępna analiza regulacji zawartej w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały pozwala zauważyć, że definicja pojęcia powierzchni zabudowy jakim posłużyła się Rada Gminy jest pojęciem węższym, aniżeli pojęcie intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., bowiem Rada Gminy zawężyła omawiany wskaźnik jedynie do budynków, wyłączając spod ustaleń planu w tym zakresie innego rodzaju zabudowę. Jednakże ustawodawca obligatoryjnym elementem miejscowego planu miejscowego uczynił wskaźnik intensywności zabudowy rozumiany jako powierzchni całkowitej zabudowy, do powierzchni działki budowlanej, a nie powierzchni zabudowy budynkami. Uchybienie to jest o tyle istotne, że Rada Gminy w kolejnych przepisach zaskarżonej uchwały zamiast maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dokonała ustaleń wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 22 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 229/13, w którym Sąd stwierdził: „**Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.** Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). (...) **Niezależnie od przedstawionego wywodu należało podnieść, że Rada Miejska Trzebnicy nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej.** Podkreślić wyraźnie należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykroczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno jest szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, a zatem i trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako

merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: *„Pojęcie wartości netto i brutto jest pojęciem stosowanym w planowaniu przestrzennym i urbanistyce w odniesieniu do powierzchni terenu (netto lub brutto) stanowiącej element brany pod uwagę przy wyliczeniu wskaźnika intensywności zabudowy. Wskaźnik intensywności zabudowy netto jak słusznie wskazuje w odpowiedzi na skargę organ nadzoru, to stosunek powierzchni wszelkiej zabudowy do powierzchni na jakiej się ona znajduje (działki, terenu). Wskaźnik intensywności zabudowy brutto, to stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni terenu brutto (a więc uwzględniającej teren przeznaczony np. na komunikację, usługi). Im większa jest powierzchnia terenu brana pod uwagę przy ustalaniu wskaźnika intensywności, tym niższa jest określana wartość.”.*

Tożsame stanowisko prezentuje także doktryna: red. naukowa Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska - Filipowicz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*, 2. Wydanie, Warszawa 2016, Wolters Kluwer, str. 226 teza 25. do art. 15.: *„Należy bowiem zaznaczyć, iż tworzenie prawa miejscowego powinno odbywać się w ramach obowiązującego porządku prawnego, a zapisy w nim zamieszczone nie mogą regulować materii już unormowanej w aktach wyższego rzędu, tj. ustawach i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wykonawczych, oraz nie mogą pozostawać z tymi aktami w sprzeczności, a także nie mogą ich modyfikować. Przy czym powyższe wywody dotyczą również innych pojęć, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., np. „powierzchni biologicznie czynnej”, „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” bądź „intensywności zabudowy” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2013 r., II SA/Wr 378/13, CBOSA).”.*

Organ nadzoru podobnie jak judykatura i doktryna stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania, czy też powtarzania, 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.

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. **Powyższe należy również odnieść do zdefiniowanego w § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały pojęcia działki budowlanej, która została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.**

Zgodnie z przywoływanym wcześniej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym obowiązkowo określa się **linie zabudowy**. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy również na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R i 15R, podczas gdy z ustaleń § 23 pkt 2 lit. a uchwały wynika, że są to tereny, na których dopuszcza się realizację zabudowy zagrodowej.

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 „(...) 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 przerzucać 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 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. 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 zawarte 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.

Tymczasem, na rysunku planu nie określono linii zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów.

Brak 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 których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. 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.

W ustaleniach § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały zdefiniowano pojęcie „nieprzekraczalnej linii zabudowy”,

przez którą należy rozumieć „oznaczoną na rysunku planu linię, wyznaczającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w której może być umieszczona ściana frontowa projektowanego budynku, za wyjątkiem części podziemnych budynków oraz elementów architektonicznych, jak schody zewnętrzne, balkony, pochylnie, nieodparte zadaszenia wejść, tarasy na gruncie, rampy, gzymsy, okapy dachu oraz inne detale wystroju architektonicznego”. Nieprzekraczalna linia zabudowy została uznana za obowiązujące ustalenie planu miejscowego (vide § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych czy wewnętrznych. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z dnia 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić 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 przetrzucać 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.”.

Nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) 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 § 27 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.”.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „*Sluszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- WSA w Warszawie z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.*”;
- WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „*Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
- 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.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z dnia 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „*Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ład przestrzennego na danym terenie.*”.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny 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 "uszczerłkowieniem" 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).”.

Także w tym przypadku nie zasługuje na uwzględnienie odwołanie się do przepisów odrębnych, w tym przepisów ustawy Prawo budowlane oraz przepisów wykonawczych do tej ustawy, w szczególności rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższe przepisy w sposób szczegółowy określają warunki usytuowania budynku na działce budowlanej i są konieczne do zastosowania przy sporządzaniu każdego projektu budowlanego, należy jednak wyraźnie podkreślić, iż określenie zasad kształtowania zabudowy terenu, w szczególności linii zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie jest tożsame z określeniem odległości sytuowania budynku na działce

budowlanej, od granicy z sąsiednią działką budowlaną, o których mowa w § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15 stwierdził, 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.*”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., które zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, 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 i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100 z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.*”.

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

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele 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 oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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.

Tymczasem w ramach terenów oznaczonych symbolami od 1LZ do 26LZ, zgodnie z ustaleniami § 25 pkt 2 lit. c uchwały dopuszczono możliwość realizacji obiektów infrastruktury technicznej w tym dróg publicznych i dróg leśnych. Ponadto w:

- § 5 ust. 2 uchwały „*Na całym obszarze objętym planem w zgodzie z przepisami odrębnymi dopuszcza się: 1) prowadzenie sieci infrastruktury technicznej lub realizację urządzeń infrastruktury technicznej; 2) lokalizowanie tymczasowych obiektów budowlanych zgodnie z przeznaczeniem terenów.*”;
- § 20 ust. 1 uchwały „*Ustala się ogólne zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury – sieci infrastruktury technicznej powinny być prowadzone w liniach rozgraniczających drogi publicznych lub dróg wewnętrznych na warunkach określonych przez zarządcę drogi lub poza drogami.*”.

Należy raz jeszcze zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni**, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych**, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje.

Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by ww. grunty były przedmiotem decyzji administracyjnej, w zakresie wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia. W związku z powyższym, Rada Gminy Ojrzeń nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010 r. Sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody*”.

na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy m.in., że sieci a także obiekty infrastruktury technicznej stanowią uzbrojenie terenu. Definicja *uzbrojenia terenu* została zawarta w art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą należy przez to 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.).

Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „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”.

Urządzenia infrastruktury technicznej, w tym drogi publiczne, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji ww. obiektów i urządzeń na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji, w wyniku których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe. Ponadto znaczna część tych inwestycji stanowi cel publiczny, o którym mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W tym kontekście wskazać należy, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodnictwem, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10

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

Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.";

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

W powyższym zakresie, w sposób istotny, naruszone zostały przepisy art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

W kontekście występowania gruntów leśnych wskazać wypada, iż stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (...)”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640), w tym przepisy zawarte w Rozdziale 2 (§ 6 do § 38) dotyczące gazociągów.

Zgodnie z § 10 ust. 1 ww. rozporządzenia, dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane. Szerokości stref kontrolowanych określone zostały w § 10 ust. 6 ww. rozporządzenia. Ponadto, w § 10 ww. rozporządzenia zawarto również wymogi dotyczące zasad zagospodarowania w tych strefach. **W strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania (§ 10 ust. 3).** W strefach kontrolowanych nie mogą również rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. Wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej (§ 10 ust. 4).

Z ustaleń § 12 uchwały wynika, że „Dla projektowanych i istniejących linii gazowych w tym w szczególności trasy gazociągu przesyłowego wysokiego ciśnienia o znaczeniu lokalnym DN 400

i DN 200 relacji Płońsk-Ciechanów-Mława strefy kontrolowane i ochronne ustala się z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów ogólnych i szczegółowych oraz norm i zasad branżowych. Ustala się że minimalna odległość budynków od osi przewodu gazowego wysokiego ciśnienia nie może być mniejsza niż 15,0 m.”. Tymczasem na rysunku planu miejscowego nie określono przebiegu zarówno istniejącego, jak i projektowanego gazociągu wysokiego ciśnienia, nie wspominając już o strefie kontrolowanej (istniejącej i projektowanej), w zasięgu której obowiązują ograniczenia, o których mowa w § 10 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, dotyczące m.in. wznoszenia obiektów budowlanych, a do których odwołują się ustalenia § 12 uchwały. Brak wprowadzonych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, nie spełnia wymogów określonych w przepisach art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

Analogiczne zarzuty dotyczą ustaleń zawartych w § 11 uchwały, z których wynika, że „Dla projektowanych i istniejących linii elektroenergetycznych WN, SN, nN zarówno napowietrznych jak i kablowych strefy ochronne ustala się z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących przepisów ogólnych i szczegółowych oraz norm i zasad branżowych.”. W tym kontekście wskazać należy, że w przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miał § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”, w związku z cytowanym na wstępie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi. Rada Gminy Ojrzeń nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, wobec braku wprowadzenia jednoznacznych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowisko judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie przy tym wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, **ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem o wprowadzenie ogólnego zapisu w części tekstowej bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (część tekstowa i graficzna), ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno ono być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Krytycznie na temat przenoszenia obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego na etap prowadzonego postępowania w sprawie udzielenia pozwolenia na budowę wypowiada się również judykatura. Stanowisko takie zostało zawarte m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził: „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. Niezrozumiałe jest zatem twierdzenie, Sądu pierwszej instancji, że "Dokładny przebieg linii energetycznej zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym", co jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym to projekt budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził: „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenie 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 przetrzącać 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.”.

W kontekście ustaleń części tekstowej i graficznej planu miejscowego oraz przytoczonego powyżej stanu prawnego oraz stanowisk judykatury wskazać należy, iż nie jest możliwe aby ustalenia zawarte w planie miejscowym wzajemnie się wykluczały. Nie jest tym samym dopuszczalne by z jednej strony plan określał możliwość zabudowy, zaś np. przepisy techniczne sytuowanie takich budynków uniemożliwia. Wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej.

Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji innych organów. 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. 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 domyslniej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych. Zaś przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych.

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. oraz 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 urzędzeń 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 § 11, 12 i 20 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, a nawet bez jednoznacznego określenia przebiegu tej infrastruktury, która wymaga wprowadzenia w uchwale stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (np. gazociągów wysokiego ciśnienia, linii energetycznych wysokich i średnich napięć), w tym także na gruntach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Organ nadzoru wskazuje, że np. ustalenia zawarte w § 20 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się że parametry sieci infrastruktury technicznej w tym parametry techniczne, ekonomiczne i użytkowe należy przyjmować w dostosowaniu do przepisów ogólnych, norm i aktualnej wiedzy technicznej.”, nie wyrażają żadnej normy prawnej.

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, przy czym powyższe dotyczy również braku ustaleń odnoszących się do powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Organ nadzoru stwierdza, że przy uchwaleniu przedmiotowego planu miejscowego doszło również do naruszenia:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami § 7 uchwały;
- art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami § 8 uchwały;
- art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami § 5 ust. 1 uchwały.

Przywoływany we wcześniejszej części uzasadnienia przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obliguje 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 § 7 uchwały ustalono, że „Wysokość obiektów budowlanych nie ustalona w planie musi być zgodna z przepisami odrębnymi”, co oznacza brak ustaleń w tym zakresie, a tym samym 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 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.

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). Ponadto przepisy odrębne, do których odwołuje się uchwalodawca, bez określenia o jakie przepisy chodzi (bądź z jakiego zakresu pochodzą), nie określają wysokości poszczególnych obiektów budowlanych, z wyjątkiem ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.), które jednak w niniejszej sprawie nie mają zastosowania.

Z kolei ustalenia dotyczące reklam, o których mowa w § 8 uchwały nie zostały określone w przepisach odrębnych. Należy zauważyć, iż Rada Gminy Ojrzeń proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego zainicjowała w dniu 25 czerwca 2015 r., co oznacza, iż była uprawniona na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. do formułowania ustaleń dotyczących

zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. W tym przypadku odesłanie do przepisów odrębnych nie wyraża żadnej normy, w szczególności gdy Rada Gminy Ojrzeń nie podjęła dotychczas uchwały, o której mowa w 37a ust. 1 ustawy o p.z.p.

Naruszające przepis art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest zaliczenie terenu drogi wewnętrznej, jako celu publicznego (*vide* § 5 ust. 1 uchwały). Celem publicznym na mocy ww. przepisu może być co najwyżej droga publiczna, rowerowa bądź publicznie dostępny samorządowy ciąg pieszzy, plac, promenada lub bulwar.

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

Na wstępie zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stosowana jest w sposób zamienny (tożsamy). Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie. Przede wszystkim w Rozdziale 7 pn. *Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*, zawarto ustalenia dotyczące zasad i warunków wydzielania działki budowlanej (*vide* § 18 ust. 2 uchwały), zaś w ramach parametrów określono szerokość, powierzchnię i kąt położenia granic działki budowlanej w stosunku do pasa drogowego, dla terenów zabudowy zagrodowej (*vide* § 18 ust. 3 uchwały). Ponadto zasady i warunki podziału na działki budowlane określono w ustaleniach szczegółowych zawartych w:

- § 23 pkt 4 uchwały dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami od 1R do 15R;
- § 24 pkt 6 uchwały dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolami od 1RM do 16RM.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymagań wynikających z 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, do obligatoryjnych treści planu miejscowego należy określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów

działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego).

Z przywołanych powyżej zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami 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 zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy wskazać należy, iż **dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100).** Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia § 18 uchwały, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, jak również ustalenia § 23 pkt 4 uchwały dla terenów rolniczych oraz § 24 pkt 6 uchwały dla terenów zabudowy zagrodowej, naruszają wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów.

Organ nadzoru wskazuje, że wykroczenie poza zakres merytorycznych ustaleń, a także zakres opracowania planu miejscowego dotyczy także ustaleń zawartych w: § 23 pkt 2, § 24 pkt 2* (*błędna numeracja).

Ustalenia § 23 pkt 2 lit. a uchwały, uzależniające lokalizację nowych siedlisk rolniczych od wielkości gospodarstwa rolnego, wykraczają poza zakres ustaleń przedmiotowego planu miejscowego. W ustawie o p.z.p. normatywny powierzchniowy gospodarstwa rolnego pojawia się jedynie w art. 61 ust. 4. Przepis ten eliminuje warunek tzw. dobrego sąsiedztwa, o którym mowa w art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku zamiaru realizacji zabudowy zagrodowej, w sytuacji gdy powierzchnia gospodarstwa rolnego związanego z tą zabudową przekracza średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie. Brak jest zatem jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ww. ustaleń w planie miejscowym.

Natomiast ustaleniami § 23 pkt 2 lit. a, b i c oraz uchwały oraz § 24 pkt 2* lit. c uchwały, w zakresie zachowania odległości siedlisk z produkcją zwierzęcą powyżej 40 DJP w odległości min. 1000 m od najbliższej zabudowy mieszkaniowej, a także wymogu dotyczących DJP na każdy rozpoczęty hektar użytków rolnych oraz w zakresie obowiązku posiadania odpowiedniego areалу na terenie gminy, Rada Gminy Ojrzeń wykroczyła poza granice obszaru objętego przedmiotowym planem. Granice obszaru, dla którego przystąpiono do sporządzania planu miejscowego określiła uchwała Nr VIII/27/2015 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 25 czerwca 2015 r. w *sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Ojrzeń dla fragmentu miejscowości Osada – Wola*.

Z art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenia planu, mogą jedynie dotyczyć obszaru, który został określony w załączniku do ww. uchwał. Tymczasem kwestionowane powyżej ustalenia, dotyczą terenów znajdujących się poza granicami obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym.

Użycie przez Radę Gminy Ojrzeń powyższych warunków dla lokalizowania tego rodzaju obiektów budowlanych, należy zatem rozpatrywać w zakresie jego normatywnego znaczenia wynikającego z brzmienia zawartego w § 23 pkt 2 i § 24 pkt 2* (*błędna numeracja) uchwały. Powyższe oznacza, że faktyczna możliwość np. lokalizacji budynków inwentarskich, wynikać będzie z określonych skutków prawnych, które z jednej strony wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego, z drugiej zaś wykraczają poza obszar objęty planem, z trzeciej zaś strony są niezależne od inwestora. W konsekwencji takiego działania organ nadzoru stwierdza, że w oparciu o ustalenia tegoż planu, nie możliwym będzie realizowanie podstawowych uprawnień właścicielskich, bowiem wpływ na wykonalność planu będą mieć kształtujące się stany posiadania nieruchomości oraz zamierzenia inwestycyjne ich właścicieli znajdujących się w promieniu 1000 m od planowanej inwestycji. Ustalenia w tym zakresie są niedopuszczalne do zamieszczania w planie miejscowym, bowiem wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego określony w art. 15 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są one również niejednoznaczne oraz powodujące nierówne traktowanie podmiotów, co prowadzić będzie do niekończących się sporów, a w związku z tym ich zamieszczanie w planie miejscowym jest niedopuszczalne.

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

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

- pochodzą od uprawnionych organów samorządu terytorialnego, wojewodów i organów administracji rządowej niezespolonej.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń wynika, że ustalenia planu uwarunkowane są stopniem obecnego oraz, co gorsze, przyszłego stanu zainwestowania działek znajdujących się w odległości do 1000 m od planowanego zamierzenia inwestycyjnego. Co więcej realizacja zamierzeń inwestycyjnych poza obszarem objętym planem wprost wpłynie na wykonalność ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, co również jest niedopuszczalne.

Jeżeli Rada Gminy Ojrzeń chciała wykluczyć możliwość realizacji budynków inwentarskich o obsadzie powyżej 40 DJP w odległości 1000 m od zabudowy mieszkaniowej na terenach: od 1RM do 16RM oraz od 1R do 15R, to powinna objąć ustaleniami przedmiotowego planu tereny graniczące z ww. jednostkami terenowymi, w odległości wskazanej w § 23 pkt 2 lit. c i § 24 pkt 2* lit. c uchwały. Jednak w takim przypadku, Rada Gminy Ojrzeń powinna uprzednio zmienić uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i ponowić niezbędne czynności, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p. Ponadto organy gminy winny dokonać analizy stanu zagospodarowania i już na etapie sporządzania planu miejscowego wprowadzić stosowne zakazy w przypadku braku spełniania ww. wymagań.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą większości terenów objętych planem miejscowym, bądź też szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że znaczna część uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego, bądź nie zawiera obligatoryjnych jego elementów, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. Ponadto znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrznie w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. Wszystkie wskazane powyżej naruszenia kwalifikowane są jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, zaś liczba i charakter naruszeń wskazuje na konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać

takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXV/139/2017 Rady Gminy Ojrzeń z dnia 24 marca 2017 r. „w sprawie sporządzenia planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego gminy Ojrzeń dla fragmentu miejscowości Osada Wola”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera