



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.129.2017.RM

Warszawa, 11 maja 2017 r.

Rada Miejska w Drobinie
ul. Marszałka Piłsudskiego 12
09 - 210 Drobin

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 XXXIV/274/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Drobinie na sesji w dniu 27 kwietnia 2017 r. podjęła uchwałę Nr XXXIV/274/2017 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.); walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), czy prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

Jedną z przyczyn stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości był brak kolejnych oznaczeń cyfrowych we wszystkich jednostkach redakcyjnych aktu (dotyczy wszystkich §), co całkowicie uniemożliwia zastosowanie tak przyjętego aktu w praktyce. Powyższe oznacza nie tylko brak możliwości powołania się na konkretne ustalenia planistyczne, ale i brak możliwości stosowania wewnętrznych odwołań w ramach samego aktu, co skutkuje brakiem jakiegokolwiek komunikatywności podjętej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że sporządzając a następnie uchwalając akt prawa miejscowego organy gminy Drobin zobligowane były, na podstawie § 57 ust. 1 – 4, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), do takiego sporządzenia części tekstowej uchwały, która zachowuje zarówno ciągłość numeracji, jak i ciągłość alfabetyczną. Tymczasem brak powyższej numeracji nie tylko uniemożliwia zastosowanie planu w praktyce, ale stanowi również o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Na powyższe wskazuje również judykatura, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 2387/14.

Ponadto organ nadzoru stwierdził również inne istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, a także istotne naruszenie trybu sporządzania planu, przy czym z uwagi na brak numeracji poszczególnych jednostek redakcyjnych (§) naruszenia w tym zakresie zostaną przedstawione w sposób opisowy. Wskazać przy tym należy, iż odnoszą się one jedynie

do wybranych zagadnień z uwagi na brak możliwości dokonania pełnej oceny prawnej podjętej uchwały w związku z brakami w numeracji podstawowych jednostek redakcyjnych.

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 brak jest linii rozgraniczającej pomiędzy terenem oznaczonym symbolem 1KDS, stanowiącym teren drogi ekspresowej, a terenem oznaczonym symbolem 1KDGP, stanowiącym teren drogi głównej ruchu przyspieszonego.

W związku z brakiem jednoznacznego określenia linii rozgraniczających poszczególnych terenów stwierdzić należy, 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 regulacji szczegółowych dotyczących terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług oznaczonych symbolami MNU. Z jednostki redakcyjnej określonej jako „§. 1.” wynika bowiem, iż reguluje ona ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNU – 26 MNU, podczas gdy w dalszej części uchwały formułuje ona ustalenia dotyczące terenu oznaczonego symbolem 27MNU.

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

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;

- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**, z którego wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.**

Konkretyzację tegoż przepisu odnaleźć również możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) **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;**”.*

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie **wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.**

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz określenia jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.**

Dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wykazała, że w efekcie przyjętych, przez Radę Miejską w Drobinie, rozwiązań przestrzennych, dla terenów oznaczonych symbolami 7MNU i 8MNU określono różny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej wynoszący zarówno 40%, jak i 60%.

Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, iż powyższe wymogi wynikają także z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w którym jednoznacznie określono, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz **określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: „**Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: „Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, **określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu "1KS"**, co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: „**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodny z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie

konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej **inne zasady zagospodarowania** w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. **Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować.** Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zaimwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć „część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy”. (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zieleni, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. **Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.**”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Sluszne jest

stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

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

ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15, w którym stwierdzono, iż: „Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ład przestrzennego.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

W przedmiotowym planie miejscowym naruszenie przytoczonych powyżej przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nastąpiło również poprzez sformułowanie ustaleń zawartych w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7ZP, 10ZP i 13ZP, stanowiących tereny zieleni urządzonej, dla których dopuszczalne są „usługi oświaty, kultury, funkcje mieszkaniowe dla obsługi funkcji usługowych, realizowane w pomieszczeniach mieszkalnych w budynkach usługowych, przy czym powierzchnia użytkowa pomieszczeń związanych z funkcją mieszkalną nie może przekraczać 30% ogólnej powierzchni użytkowej budynku”, a także dla terenu 9ZP dla którego ustala się „powiązanie dróg dojazdowych 33KDD i 37KDD i związane z tym obiekty i urządzenia”.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze zm.), 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 ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 pn. *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, do którego przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 1.2., dla której przypisano oznaczenie literowe *MW* oraz ciemnobrązową kolorystykę. Ponadto w ramach *terenów zabudowy usługowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 2.1 tereny zabudowy usługowej, dla której przypisano oznaczenie literowe *U* oraz czerwoną kolorystykę. Wskazane powyżej funkcje stanowią odrębny rodzaj przeznaczenia od sklasyfikowanych w ramach terenów zieleni i wód, wyodrębnionych w ramach pozycji o liczbie porządkowej 5.3 *terenów zieleni urządzonej*, dla której przypisano oznaczenie literowe *ZP* oraz zieloną kolorystykę, czy też terenów komunikacji.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem z ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolami 7ZP, 9ZP, 10ZP i 13ZP wynika, że uchwalodawca **nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu**, przy czym ustalenia w tym zakresie są sprzeczne wewnętrznie, a także mają charakter warunkowy i alternatywny. Rada Miejska w Drobinie proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot.

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

Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.

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

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

Zgodnie z dyspozycją 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 w brzmieniu: „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) linię 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: 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 8ZP, 9ZP, 11ZP, 12ZP, 13ZP, 14ZP, 15ZP, 16ZP, 17ZP, 18ZP, 19ZP, 20ZP i 21ZP, podczas gdy z ustaleń szczegółowych dla ww. terenów wynika możliwość realizacji budynków. Ponadto w stosunku do ww. terenów określono m.in. wskaźniki intensywności zabudowy (maksymalne i minimalne), wysokość zabudowy (wyrażoną jednostką metryczną oraz liczbą kondygnacji), wysokość i szerokość elewacji budynków.

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 przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2015 r. w sprawie

sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. „Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest „opisany” w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko 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 określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi być 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 istotnym 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.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. 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 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 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.”.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami

międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

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

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

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

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, **zjawiskiem stosunkowo rzadkim**, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawnonawstwa*, 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 *powierzchni zabudowy*, przez którą, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, należy rozumieć „powierzchnię terenu zajęłą przez budynek w stanie wykończonym. Powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Do powierzchni zabudowy nie wlicza się: powierzchni obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu, powierzchni elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego, powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy);”.

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

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych

w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki lub terenu, takich jak: **powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych**, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, **niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, zaś w przypadku budynków - **powierzchnie zabudowy, o której mowa w pkt 4, określonej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia** (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Zgodnie z PN-ISO 9836: 1997 przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym, przy czym powierzchnia ta jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku. Ponadto do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni:

- obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu;
- elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
- zajmowanej przez wydzielone obiektu pomocnicze – np. szklarnie, altany, szopy;

Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, niezbędne jest sprawdzenie zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to brak podstaw prawnych do ich definiowania, czy też przytaczania w planie miejscowym. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników).

W judykaturze wskazuje się na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. W kontekście powyższych rozważań organ nadzoru wskazuje przy tym np. na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym odwołano się m.in. do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 z dnia 28 maja 2010 roku (LEX nr 673876) w myśl, którego: „1. Wykonawczy w stosunku do ustaw charakter rozporządzenia oraz aktu prawa miejscowego, wiążący się m.in. z oparciem obu tych aktów na wyraźnym upoważnieniu ustawowym nie powoduje przyznania tym aktom równej mocy prawnej. 2. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyrażnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 3. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność

przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości. Sytuacja takiej odrębności nie zachodzi w odniesieniu do terminu "wysokość zabudowy" i "wysokość budynku" na gruncie tak pokrewnych działów prawa administracyjnego (sensu largo), jakimi są prawo budowlane i prawo zagospodarowania przestrzennego."

W kontekście definiowania pojęcia powierzchni zabudowy należy przywołać orzeczenie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ani też przepisy ustawy Prawo budowlane nie określają definicji powierzchni zabudowy. Pojęcie to mimo, że nie zostało zdefiniowane jest jednak jednym z charakterystycznych parametrów użytkowych w budownictwie. Charakterystyczne parametry użytkowe stosowane w budownictwie określone zostały w polskiej normie PN ISO 9836. Polskie normy nie są co prawda przepisami prawa jednak z celów i zasad dla których utworzono zbiór polskich norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, 4 i 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę ustalający do powszechnego i wielokrotnego stosowania zasady wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie (wyrok z dnia 6 maja 2008 r. sygn. akt I OSK 785/07). **W orzecznictwie wskazuje się, że w pojęciu powierzchnia zabudowy należy przypisywać takie znaczenie jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej polskiej normie. Zgodnie z punktem 5.1.2.2 polskiej normy powierzchnia zabudowy jest wyznaczona przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu. Do powierzchni tej nie wylicza się powierzchni obiektów budowlanych, ani ich części nie wystających ponad powierzchnia terenu powierzchni elementów drugorzędnych np. schodów zewnętrznych ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego powierzchni zajmowanej przez wydzielone obiekty pomocnicze (np. szklarnie, altany, szopy)."**

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.

Brak uwzględnienia przepisów odrębnych dotyczy również ustaleń:

- ogólnych zawartych w Rozdziale 2, w których do dróg publicznych zaliczono tereny ciągów pieszych oznaczonych symbolami od 1KX do 7KX oraz dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami od 1KDW do 25 KDW; w kontekście powyższych ustaleń, wskazać należy, iż drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 31 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.), 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 art. 8 ust.1 ustawy o drogach publicznych drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi; powyższe oznacza, że droga wewnętrzna nie jest drogą publiczną; ponadto wskazać należy, że zgodnie z art. 6 pkt 1 i pkt 9c ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) jedynie drogi publiczne oraz publicznie dostępne samorządowe ciągi piesze stanowią cel publiczny;

- ogólnych zawartych w Rozdziale 2, w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, w ramach których dopuszcza się możliwość lokalizacji podstawowych urządzeń infrastruktury technicznej a także przyłączy i sieci wewnętrznych m.in. na terenie lasu (jednostka terenowa 1ZL); w kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 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”*; skoro 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, to w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie 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; 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.”*; 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; 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 przepisach; urządzenia infrastruktury technicznej, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, w szczególności w sytuacji gdy wprowadzony został zakaz zabudowy, 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; 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, 21 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, 27 listopada 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15, 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14; w powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.

Organ nadzoru wskazuje również, 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 (...)*”.

Zgodnie z ustaleniami ogólnymi zawartymi w Rozdziale 2, a także ustaleniami szczegółowymi odnoszącymi się do konkretnych jednostek terenowych wprowadzono zakaz lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi w odległości:

- 15,0 m od skrajnego nieuziemionego przewodu napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV;
- 6,0 m od skrajnego nieuziemionego przewodu napowietrznej linii elektroenergetycznej 15 kV.

Tymczasem na rysunku planu miejscowego nie wprowadzono powyższych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, wynikających z przytoczonych powyżej ustaleń. Co więcej z rysunku planu miejscowego wprost wynika możliwość realizacji zabudowy z przeznaczeniem na pobyt ludzi nie tylko w pobliżu ww. linii, ale i bezpośrednio pod samą linią. Powyższe wynika z określonej na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy. W tym kontekście wskazać należy, iż Rada Miejska w Drobinie w podjętej uchwale, posługuje się zarówno nieprzekraczalną linią zabudowy, jak i nieprzekraczalną linią zabudowy dla budynków mieszkalnych. Powyższe wskazuje, że określając na rysunku planu miejscowego jedynie nieprzekraczalną linią zabudowy możliwa jest, w ramach tak wyznaczonego „ruchu budowlanego”, realizacja m.in. budynków mieszkalnych. 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 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).

Organ nadzoru wskazuje, 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 Miejska w Drobinie nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, wobec braku wprowadzenia jednoznacznych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowisko judykatury stwierdzić należy, iż organ uchwalodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów np. poprzez zastosowanie linii zabudowy (w tym także odnoszącej się do takich obiektów w ramach których będą realizowane pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi) lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż nie chodzi tu 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 szczególnie warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

W kontekście ustaleń części tekstowej i graficznej planu miejscowego oraz przytoczonego poniżej 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 (opcjonalnie zgłoszenia), 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 domysłnej 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.

W tym kontekście wskazać wypada, że z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu 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 takie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie „projekt planu miejscowego”; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część

graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).".

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim

tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Brak wyznaczenia na rysunku planu miejscowego obszarów, na których występują ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do wszystkich jednostek terenowych, na których winny być one wprowadzone.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że np. w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU Rada Miejska w Drobinie określiła zarówno nieprzekraczalną linię zabudowy, jak i nieprzekraczalną linię zabudowy dla budynków mieszkalnych, przy czym linia ta nie uwzględnia sąsiedztwa cmentarza. Tymczasem znaczna część obszaru leży w strefie 50 m od cmentarza, w ramach której takich budynków sytuować nie można, a dla której nie wprowadzono takiej linii. Powyższe oznacza wprowadzenie różnych oznaczeń w odniesieniu do tego samego przedmiotu regulacji, co dodatkowo pogłębia brak komunikatywności tak sformułowanego aktu prawnego.

W ustaleniach ogólnych planu w zakresie zasad kształtowania zabudowy i sposobów zagospodarowania terenu m.in. dopuszczono przebudowę, rozbudowę, nadbudowę, remonty oraz zmianę sposobu użytkowania istniejących budynków lub ich części z możliwością zachowania ich istniejących parametrów, w tym parametrów niezgodnych z ustalonymi w planie wskaźnikami kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, przy czym z dalszej części ustaleń wynika, że rozbudowa i nadbudowa możliwa jest dla istniejących budynków, które posiadają parametry zgodne z ustaleniami planu. Ponadto w dalszych ustaleniach ponownie dopuszczono rozbudowę istniejących budynków o parametrach niezgodnych z ustaleniami planu, ale nie więcej niż 20 m².

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

Podkreślić w tym miejscu ponownie należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, jest sformułowanie jednoznacznych ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, poprzez określenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów. Powyższe oznacza, że ustalenia w tym zakresie winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.

Należy również zauważyć, iż formułując ustalenia w tym zakresie, obowiązkiem organów gminy Drobin, było posługiwanie się pojęciami w ich znaczeniu pojęciowym nadanym w aktach hierarchicznie wyższych. W tym kontekście wskazać należy, iż pojęcie *przebudowa* zostało zawarte w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym „*należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego*;”. Powyższe oznacza, że dokonując przebudowy, dokonuje się jedynie zmiany parametrów użytkowych i technicznych, nie jest zatem możliwe

dokonywanie zmiany gabarytu obiektu, w tym jego wysokości, liczby kondygnacji, kubatury, intensywności czy powierzchni zabudowy. Powyższe dotyczy również *remontu*, o którym mowa w art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, rozumianego jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, z dopuszczeniem stosowania wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Formułując powyższe ustalenia należy mieć również na fakt, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego kształtuje politykę przestrzenną miasta na przyszłość a nie dokonuje ustaleń w zakresie istniejącego porządku przestrzennego na danym terenie. Oczywistym jest więc, że wejście w życie postanowień planu nie eliminuje istniejącej zabudowy, przy czym w przypadku jej rozbiórki pojawia się konieczność dostosowania nowej zabudowy do postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym także w zakresie wskaźników i parametrów w niej określonych, bowiem przeprowadzenie rozbiórki istniejącego budynku w konsekwencji oznacza m.in. zmianę wskaźnika intensywności zabudowy.

Wskazać także należy, iż 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).

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 ustalenia planu w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości nie powinny odnosić się do „nowo wydzielonych” działek, lecz do działek, nie powinna również zawierać ustaleń dotyczących bezpośredniego dostępu do drogi publicznej lub drogi wewnętrznej, bowiem te kwestie wynikają z przepisów odrębnych z zakresu gospodarki nieruchomościami. Powyższe dotyczy również m.in. następujących sformułowań:

- „nowe podziały powinny kontynuować (...)”;
- „nowe podziały muszą kontynuować (...)”;

- „nowe podziały muszą stanowić (...)”;
- „dla każdej z istniejących i projektowanych działek dopuszcza się urządzenie wyłącznie jednego zjazdu z drogi publicznej; podział nieruchomości nie może powodować większej ilości zjazdów nie jest dopuszczalne do zrealizowania przy istniejącym podziale działek;”;
- „w zakresie podziału nieruchomości, nowe podziały powinny stanowić kontynuację cech historycznego rozplanowania (...)”.

W kontekście tak poczynionych ustaleń organ nadzoru wskazuje, że 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. Wymagany zakres ustaleń w tym zakresie wynika z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z samej 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”. Reasumując, 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.

Podjęta przez Radę Miejską w Drobinie uchwała zawiera również szereg sprzecznych wewnętrznie ustaleń. Przykładowo:

- z jednej strony plan ustalił zakaz bezpośredniej obsługi komunikacyjnej terenów 17PU, 18PU i 19PU z drogi głównej ruchu przyspieszonego oznaczonej symbolem 3KDGP, z drugiej zaś dopuścił obsługę komunikacyjną terenu 17PU poprzez powiązanie drogi w ramach tego terenu (której przebieg nie został określony na rysunku planu) właśnie z drogą 3KDGP;
- w ustaleniach ogólnych wskazuje się, że wyznacza się tereny zabudowy mieszkaniowej i usług, w ramach terenów oznaczonych symbolami od 1MNU do 27MNU, podczas gdy w ustaleniach szczegółowych normowane są ustalenia jedynie dla terenów oznaczonych symbolami od 1MNU do 26MNU;
- w ustaleniach ogólnych wskazuje się, że wyznacza się tereny zieleni urządzonej, w ramach terenów oznaczonych symbolami od 1ZP do 22ZP, podczas gdy w ustaleniach szczegółowych normowane są ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami od 1ZP do 21ZP;
- w ramach regulacji dotyczącej zasad kształtowania przestrzeni publicznych określono, że dotyczą one części frontowej działek na terenie oznaczonym symbolem 40MN, podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że teren ten nie jest położony w graniach obszaru przestrzeni publicznej.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Drobin przyjętego uchwałą Nr 92/XII/2011 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 28 grudnia 2011 r., zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta

sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem." oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu oceny czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Stosownie zaś do ustaleń tekstu Studium, zawartym w Części III pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, Rozdz. 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, w tym *tereny wyłączone spod zabudowy*:

- pkt 3.2. pn. *Obszary wyłączone spod zabudowy* (str. 104 tekstu studium) zawarto sformułowania w brzmieniu: „**Wskazuje się obszary wyłączone z zabudowy pozostające w dotychczasowym użytkowaniu:** (...) 2) tereny użytków zielonych (łąk i pastwisk) - obszar o wysokim poziomie wód gruntowych, zabezpieczający naturalne równowagę stosunków wodnych strefa oczyszczania wód; 3) wody powierzchniowe - dopuszcza się realizację obiektów i urządzeń związanych z gospodarką wodną (urządzenia małej retencji); 4) pasy terenu dla projektowanych i modernizowanych odcinków dróg krajowych, stanowiące zabezpieczenie niezbędnych terenów dla realizacji obejścia miasta Drobin drogami krajowymi Nr 60 i Nr 10. Przyjęto wyłączenie terenu przeznaczonego dla dróg z zabudowy i trwałego zagospodarowania np. zalesiania.”;
- pkt 3.3. pn. *Przeznaczenie terenów. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, ppkt 3.3.3 pn. *Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług – MNU* (str. 106 tekstu studium) zawarto sformułowania w brzmieniu: „Obszar o dominacji funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i towarzyszących im usług. W uzasadnionych przypadkach dopuszcza się wydzielenie poszczególnych funkcji. Inne dopuszczalne funkcje towarzyszące: zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna o skali odpowiadającej zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, tereny zieleni urządzonej i sportu, tereny infrastruktury technicznej, parkingi, garaże. Kształtowanie przestrzeni na tych terenach wymaga: 1) intensyfikacji i realizacji zaimwestowania; 2) ograniczenie dopuszczenia lokalizacji usług do usług o uciążliwościach zamykających się w granicach terenów, do którego inwestor posiada tytuł prawny, nie stwarzających zagrożeń w zakresie emisji zanieczyszczeń, hałasu i wibracji; 3) dbałości o ład i kompozycje przestrzenne poprzez właściwe kształtowanie zabudowy; 4) porządkowania układów urbanistycznych poprzez racjonalne ukształtowanie sieci dróg; 5) kształtowania lokalnych estetycznych przestrzeni publicznych; 6) rozwoju wyposażenia terenów w niezbędne urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej.”;
- pkt 3.3. pn. *Przeznaczenie terenów. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, ppkt 3.3.15 pn. *Tereny rolnicze* (str. 110 - 112 tekstu studium) zawarto sformułowania

w brzmieniu: „Tereny rolnicze obejmują: 1) obszary gruntów rolnych z rozproszoną zabudową zagrodową; 2) obszary łąk i pastwisk; 3) obszary potencjalnych zalesień. (...) Obszary gruntów rolnych z rozproszoną zabudową zagrodową (R) wskazuje się jako obszary łączące funkcje rolne, leśne, rozproszonej zabudowy zagrodowej, zbiorniki wodne małej retencji. (...) Granice terenów do zalesienia, granice rolno – leśne, lokalizacja terenów przewidzianych pod zabudowę winny być wyznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. (...) Dopuszcza się realizację zabudowy zagrodowej, w tym obiektów związanych z agroturystyką w obszarach rolnych poza istniejącymi obszarami zabudowy pod warunkiem lokalizacji na działce o powierzchni minimum 1,0 ha. (...) W granicach łąk i pastwisk (PS) nie przewiduje się możliwość realizacji nowej zabudowy (lokalizacji nowych siedlisk) z wyjątkiem obiektów i urządzeń związanych z retencjonowaniem wód powierzchniowych oraz pozyskiwaniem energii ze źródeł odnawialnych. Działalność rolnicza powinna być ograniczona do utrzymania terenów jako użytków zielonych. Niedopuszczalne jest wykorzystywanie gruntu jako ornego oraz jego intensywne nawożenie.”;

- pkt 3.3. pn. Przeznaczenie terenów. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, ppkt 3.3.18 pn. Tereny zieleni urządzonej i place (str. 112 - 114 tekstu studium) zawarto sformułowania w brzmieniu: „W ramach terenów zieleni urządzonej w Studium wyróżniono: 1) tereny zieleni parkowej; 2) czynne i nieczynne cmentarze; 3) strefie zieleni urządzonej w granicach terenów zurbanizowanych. (...) Dla terenów zieleni parkowej – ZP wskazuje się: 1) zachowanie istniejących budynków usługowych (szkoły), mieszkaniowych wielorodzinnych i jednorodzinnych; 2) obowiązek ochrony istniejącego drzewostanu i jego pielęgnacji; 3) lokalizację obiektów i urządzeń związanych z rekreacją i wypoczynkiem, opieką zdrowotną, gastronomią i inne zachowujące charakter parkowy terenu; 4) 80% terenu należy zachować jako powierzchnie biologicznie czynna. Jako tereny zieleni parkowej (ZP) wskazano teren nieczynnego cmentarza wojennego oraz teren nieczynnego cmentarza żydowskiego w mieście Drobin.”.

Analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu dotyczące m.in. terenów oznaczonych symbolami:

- 1R (zachodnia część terenu), 3R (północna część terenu), 4R (północna i wschodnia część terenu), 7R (południowa część terenu), 9R (południowa część terenu), 10R, 11R (południowa część terenu), 13R, 15R, w ramach których plan dopuszcza realizację zabudowy zagrodowej, a także obiektów przetwórstwa rolno – spożywczego i obiektów produkcyjnych w gospodarstwach rolnych, narusza ustalenia studium (zarówno jej części tekstowej, jak i graficznej), które wskazują te tereny jako wyłączone z zabudowy (*vide* ustalenia studium dla obszarów funkcjonalnych PS, stanowiących tereny łąk i pastwisk);
- R z wyłączeniem terenu: 1R (zachodnia część terenu), 3R (północna część terenu), 4R (północna i wschodnia część terenu), 7R (południowa część terenu), 9R (południowa część terenu), 10R, 11R (południowa część terenu), 13R i 15R, w ramach których dopuszczono zabudowę zagrodową na działkach o powierzchni powyżej 3000 m², podczas gdy w części tekstowej studium normatyw ten ustalono na poziomie 1 ha;
- 7R, 10ZP i 13ZP, w ramach których plan dopuszcza możliwość realizacji usług oświaty, kultury, a także funkcji mieszkaniowych, podczas gdy ustalenia studium (zarówno jej części tekstowej, jak i graficznej), jedynie dopuszczają zachowanie istniejących budynków usługowych (szkoły), mieszkaniowych wielorodzinnych i jednorodzinnych;
- 2PU, w ramach których plan wskazuje możliwość realizacji obiektów produkcyjnych, składów, magazynów i usług, podczas gdy ze studium (zarówno jej części tekstowej, jak i graficznej), wynika możliwość realizacji jedynie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i towarzyszących

im usług, a także zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zieleni urządzonej i sportu, infrastruktury technicznej, parkingów i garaży.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organa gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W zakresie zaś parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ww. terenów z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Reasumując, zdaniem organu nadzoru w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości z uwagi na brak kolejnych oznaczeń cyfrowych we wszystkich jednostkach redakcyjnych aktu (dotyczy wszystkich §), co całkowicie uniemożliwia zastosowanie tak przyjętego aktu w praktyce. Ponadto w przywołanych w uzasadnieniu ustaleniach doszło również do innych istotnych naruszeń zasad sporządzania planu miejscowego, a także istotnego naruszenia trybu jego sporządzania. Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego co oznacza, że jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Organ nadzoru wskazuje, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

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

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Część ustaleń uchwały wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą. Redakcja uchwały narusza ponadto zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

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.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, 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 XXXIV/274/2017 Rady Miejskiej w Drobinie z dnia 27 kwietnia 2017 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Drobin*”, 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