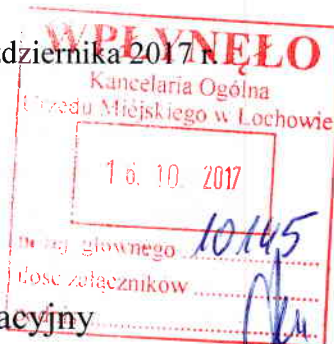




WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.0552.27 .2017.JF

Warszawa, 12 października 2017 r.



Wojewódzki Sąd Administracyjny
ul. Jasna 2/4
00 – 013 Warszawa

za pośrednictwem
Rady Miejskiej w Łochowie

Skarżący: Wojewoda Mazowiecki
pl. Bankowy 3/5
00 – 950 Warszawa

Strona przeciwna: Gmina Łochów
al. Pokoju 75
07 – 130 Łochów

Wolne od opłat sądowych na mocy art. 100 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.)

SKARGA

Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XLIV/352/2014 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 30 maja 2014 r. „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Gwizdały i Pogorzelec”.

Zaskarżonej uchwale zarzucam m.in. naruszenie następujących przepisów:

1. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, oraz § 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), poprzez brak określenia linii zabudowy oraz zasad zagospodarowania i zabudowy dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę;
2. art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;
3. art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 881 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, w brzmieniu z dnia 30 maja 2014 r.), poprzez niewłaściwe określenie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, oraz wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę oraz rozbudowę istniejących budynków

na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią);

4. art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez brak uwzględnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu;
5. art. 7 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, w brzmieniu z dnia 30 maja 2014 r.) w związku z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek z obrębu Pogorzelec gmina Łochów, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 181, 182, 183/1, 183/2, 184/1, 184/2, 185/1, 185/2, 186/1, 186/2, 187/1, 187/2, 188/5, 188/6, 188/7, 188/8, 188/9, 188/11, 188/12, **188/13** (powstałej w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. **188/2**), 189/1, 189/2, 190/1, 542;
6. art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na brak przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,

oraz działając w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wnoszę o:

1. **stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości;**
2. **zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.**

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2014 r. Rada Miejska w Łochowie podjęła uchwałę Nr XLIV/352/2014 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Gwizdały i Pogorzelec”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

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

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem

podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

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

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

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

W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszone zostały zasady sporządzania planu miejscowego, oraz w sposób istotny tryb jego sporządzania, co skutkuje, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika również, że „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu*”. Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, 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:

- 1MN – 3MN (vide arkusz 1), 18MN (vide arkusz 1/2), 8MN (vide arkusz 1/4), 5MN, 6MN oraz 10MN – 12MN (vide arkusz 4), 14MN, 15MN (vide arkusz 5), 19MN (vide arkusz 2/5), 21MN

- **25MN** (vide arkusz 5), **28MN – 31MN** (vide arkusz 1), dla których zgodnie z § 20 pkt 1 i 2 uchwały, „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN-32MN** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, z zastrzeżeniem pkt 5; 2) przeznaczenie dopuszczalne, z zastrzeżeniem pkt 5: a) zabudowa zagrodowa, b) zabudowa letniskowa, c) usługi agroturystyczne świadczone przez rolnika, polegające na udostępnieniu do 5 pokoi gościnnych, d) usługi, e) zieleń urządzona, obiekty małej architektury, f) urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, g) budynki gospodarcze, parkingi i garaże niezbędne do obsługi terenów, (...)”;
- **1MI, 3MI, 4MI, 6MI, 8MI, 9MI** (vide arkusz 1), **10MI, 11MI** (vide arkusz 1/4), **13MI – 23MI, 25MI, 27MI – 29MI** (vide arkusz 4), dla których zgodnie z § 22 pkt 1 i 2 uchwały, „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MI-30MI** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa letniskowa, z zastrzeżeniem pkt 5 i 6; 2) przeznaczenie dopuszczalne, z zastrzeżeniem pkt 5 i 6: a) zabudowa zagrodowa, b) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, c) usługi agroturystyczne świadczone przez rolnika, polegające na udostępnieniu do 5 pokoi gościnnych, d) zieleń urządzona, obiekty małej architektury, e) urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, f) budynki gospodarcze, parkingi i garaże niezbędne do obsługi terenów; (...)”;
- **1MN/U1** (vide arkusz 1), **3MN/U1, 5MN/U1** (vide arkusz 2), dla których zgodnie z § 21 pkt 1 i 2 uchwały, „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN/U1-5 MN/U1** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowo-usługowa (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna); 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) zieleń urządzona, obiekty małej architektury, b) urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, c) budynki gospodarcze, parkingi i garaże niezbędne do obsługi terenów; (...)”;
- **1U, 2U** (vide arkusz 2), dla których zgodnie z § 18 pkt 1 i 2 uchwały, „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1U-3U** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: usługi celu publicznego; 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) wbudowane lokale mieszkalne, b) usługi, c) zieleń urządzona, boiska sportowe, obiekty małej architektury, d) urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, e) budynki gospodarcze, parkingi i garaże niezbędne do obsługi terenów; (...)”;
- **ZC** (vide arkusz 1), dla którego zgodnie z § 24 pkt 2 lit. a uchwały, „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **ZC** ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) obiekty i urządzenia niezbędne ze względów funkcjonalnych (kaplica cmentarna, administracja, zaplecze sanitarne), ochrony przeciwpożarowej, (...)”;
- **R**, dla których zgodnie z § 28 pkt 2 uchwały, „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **R** ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne, z zastrzeżeniem pkt 4: a) zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych według przepisów odrębnych pod warunkiem lokalizacji na działkach mających bezpośredni dostęp do drogi publicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: - nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż 10 metrów od linii rozgraniczających dróg KDD, KDL, KDL(p), KDG(k), 10 metrów od osi rowów melioracyjnych i cieków, 12 metrów od linii rozgraniczającej lasy oraz nie większej niż 100 metrów od linii rozgraniczających dróg KDD, KDL, KDL(p), KDG(k), (...)”.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17, w sprawie ze skargi Rady Miasta Siedlce na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 27 lipca 2016 r., znak: LEX-I.4131.153.2016.JF w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 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. 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.”;
- 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).”.

Wojewoda Mazowiecki wskazuje, że zgodnie z § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały, przez **nieprzekraczalne linie zabudowy** należy rozumieć „(...) linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku od linii rozgraniczających terenów komunikacji lub innych obiektów, bez wysuniętych poza ten obrys balkonów, otwartych ganków, zadaszeń, wykuszy wysuniętych poza obrys budynku mniej niż 1,0 m oraz elementów wejść do budynku (schody, podesty, pochylnia dla niepełnosprawnych, daszek); linie zabudowy nie dotyczą obiektów małej architektury w tym altan ogrodowych i śmietnikowych;”. Z kolei zgodnie z ustaleniami § 5 ust. 2 pkt 4 uchwały linie te zostały uznane za obowiązujący element planu miejscowego.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika zatem, że linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy, m.in. w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN – 3MN** (vide arkusz 1), **18MN** (vide arkusz 1/2), **8MN** (vide arkusz 1/4), **5MN, 6MN** oraz **10MN – 12MN** (vide arkusz 4), **14MN, 15MN** (vide arkusz 5), **19MN** (vide arkusz 2/5), **21MN – 25MN** (vide arkusz 5), **28MN – 31MN, 1MI, 3MI, 4MI, 6MI, 8MI, 9MI** (vide arkusz 1), **10MI, 11MI** (vide arkusz 1/4), **13MI – 23MI, 25MI, 27MI – 29MI** (vide arkusz 4), **1MN/U1** (vide arkusz 1), **3MN/U1, 5MN/U1** (vide arkusz 2), **1U, 2U** (vide arkusz 2), **ZC** (vide arkusz 1) oraz **R**, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu, pomimo przywołanych wyżej ustaleń: § 5 ust. 2 pkt 4, § 6 ust. 1 pkt 8 i § 28 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, a także ustaleń:

- **§ 18 pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1U-3U** ustala się: (...) 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:
 - 10 m od linii rozgraniczających drogi **KDG(k)**,
 - 5 metrów od linii rozgraniczających drogi **KDL**, (...);”
- **§ 20 pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN-32MN** ustala się: (...) 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:
 - 5 metrów od linii rozgraniczających dróg **KDL, KDD, KDPJ, KDW** oraz drogi powiatowej **KDL(p)** (jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni drogi KDL(p),
 - 10 metrów od linii rozgraniczających drogi **KDG(k)**,
 - 10 metrów od osi cieków i rowów melioracyjnych,
 - 12 metrów od linii rozgraniczającej lasy, (...);”
- **§ 21 pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN/U1-5 MN/U1** ustala się: (...) 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:
 - 5 metrów od linii rozgraniczających dróg **KDL, KDD** oraz drogi powiatowej **KDL(p)** (jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni drogi KDL(p),
 - 10 metrów od linii rozgraniczających drogi **KDG(k)**,
 - 10 metrów od osi rowów melioracyjnych, (...);”
- **§ 22 pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MI-30MI** ustala się: (...) 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:

- 5 m od linii rozgraniczających drogi powiatowej KDL(p) (jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni), dróg KDL, KDD, KDPJ i KDW,
 - 10 metrów od osi rowów melioracyjnych,
 - 12 metrów od linii rozgraniczającej lasy, (...)"
- § 24 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem ZC ustala się: (...) 4) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:
- 10 metrów od linii rozgraniczających drogi KDG(k),
 - 5 m od linii rozgraniczających dróg KDPJ, (...)"

brak określenia linii zabudowy, w odniesieniu do ww. terenów.

Organ nadzoru zobowiązany jest również zwrócić uwagę na fakt, iż w **planie miejscowym nie określa się krawędzi jezdni, a wyłącznie linie rozgraniczające tereny przeznaczone pod drogi**. Tym samym, zamiast w sposób jednoznaczny określić linie zabudowy, organy gminy zostawiły w tym zakresie luz interpretacyjny. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Rada Miejska w Łochowie, nie może zatem pozostawiać dowolności, w ww. zakresie inwestorowi, czy też organom administracji architektoniczno - budowlanej. Co więcej warto zauważyć, iż o ile linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są elementem obligatoryjnym i niezmiennym planu miejscowego, o tyle krawędzie jezdni nie są wyznaczone na rysunku planu miejscowego i nie stanowią jego ustaleń. **Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy**. Organ nadzoru wskazuje, że jest to o tyle istotne, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż nastąpi faktyczne poszerzenie np. terenu drogi IKDG(k), a to może się wiązać z poszerzeniem szerokości samej jezdni, a zatem zmiany linii zabudowy.

W tym miejscu podkreślenia wymaga fakt, iż na podstawie art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 z późn. zm.), obiekty budowlane przy drogach ogólnodostępnych:

- krajowych, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, co najmniej: 10 m w terenie zabudowy lub 25 m poza terenem zabudowy;
- powiatowych, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, co najmniej: 8 m w terenie zabudowy lub 20 m poza terenem zabudowy.
- gminnych, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, co najmniej: 6 m w terenie zabudowy lub 15 m poza terenem zabudowy.

Pojęcie „**teren zabudowy**”, zdefiniowane zostało w § 3 pkt 2 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) i należy przez nie rozumieć: „(...) teren leżący w otoczeniu drogi, na którym dominują obszary o miejskich zasadach zagospodarowania, wymagające urządzeń infrastruktury technicznej, lub obszary przeznaczone pod takie zagospodarowanie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Pomocniczo wskazać należy, iż pojęcie *teren zabudowy* pojawia się również w samej ustawie o drogach publicznych w art. 4 pkt 3, w ramach pojęcia *ulica*, przez którą należy rozumieć „drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe”.

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

- wyłączone zostały z nowej zabudowy (z prawem do zachowania istniejącej zabudowy) z wyjątkiem zabudowy związanej z prowadzoną gospodarką leśną, w ramach terenów oznaczonych symbolem ZL, stanowiących tereny leśne;
- stanowią tereny rolne, na których dopuszcza się zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w ramach terenów oznaczonych symbolem R;
- stanowią tereny łąk w dolinie rzeki, bez możliwości zabudowy kubaturowej, w ramach terenów oznaczonych symbolem RŁ;
- stanowią tereny zieleni naturalnej (nadrzecznej), bez możliwości zabudowy kubaturowej, w ramach terenów oznaczonych symbolem Zn;
- stanowią tereny zabudowy letniskowej, o której mowa w § 22 uchwały;
- przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową i zabudowę letniskową, w ramach terenów oznaczonych symbolem MN, o których mowa w § 20 uchwały, stanowiących ekstensywne formy zabudowy charakterystyczne dla terenów wiejskich (bez miejskich cech zagospodarowania).

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Łochowie, dokonała nie tylko ustaleń niejednoznacznych w zakresie obowiązkowego elementu planu miejscowego, jakim jest linia zabudowy, ale również naruszyła zasady wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 października 2010 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1223/10 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Wymóg zachowania odległości, co najmniej 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi kategorii powiatowej, oraz minimum 10 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej, dotyczy zatem terenów zabudowy, podczas gdy obszar objęty planem takowym nie jest i zgodnie z ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego nigdy nim nie będzie.

Skarżący jest zobowiązany zwrócić również uwagę na fakt, iż **brak określenia linii zabudowy** dotyczy także dwóch terenów, dla których zgodnie z rysunkiem planu miejscowego wyznaczono wprawdzie linię rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, lecz przeznaczenie tych terenów określono jedynie za pomocą barwnego oznaczenia graficznego, natomiast nie zastosowano oznaczenia literowego wraz z numerem wyróżniającym je spośród innych terenów. W ten sposób uchwalając plan miejscowy Rada Miejska w Łochowie nie wyznaczyła linii zabudowy dla następujących dwóch terenów:

- pierwszy z nich, teren leśny w ramach terenów zabudowy letniskowej, usytuowany jest na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na południe od terenu 17MI [*vide* rysunek planu arkusz 4], dla którego plan ustala przeznaczenie podstawowe – *zabudowa letniskowa*, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 22 pkt 1 i 2 lit. a oraz b uchwały);
- drugi, teren leśny w ramach terenów zabudowy letniskowej, usytuowany jest na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na południe od terenu 19MI [*vide* rysunek planu arkusz 4], dla którego plan ustala przeznaczenie podstawowe – *zabudowa letniskowa*, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 22 pkt 1 i 2 lit. a oraz b uchwały).

Co prawda zgodnie z ustaleniami § 22 pkt 4 lit. a uchwały wskazano, iż „(...) a) nieprzekraczalnie linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż:

- 5 m od linii rozgraniczających drogi powiatowej KDL(p) (jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni), dróg KDL, KDD, KDPJ i KDW,
- 10 metrów od osi rowów melioracyjnych,
- 12 metrów od linii rozgraniczającej lasy, (...)”

jednakże pomimo faktu, iż pierwszy z wymienionych wyżej terenów graniczy zarówno z drogą 1KDL(p), jak i z terenem leśnym (ZL), to na rysunku planu miejscowego nie określono żadnej linii zabudowy. Natomiast drugi z wymienionych wyżej terenów wprawdzie nie graniczy z żadną drogą publiczną, ale graniczy z terenem leśnym (ZL), a mimo to na rysunku planu miejscowego również nie określono żadnej linii zabudowy.

Ponadto, z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla terenu 17MN (vide arkusz 2), nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto w ustaleniach § 20 pkt 4 uchwały.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, 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, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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.

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 ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r.

sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia

planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.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 orzecnictwie 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.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, doszło także w odniesieniu do kolejnych terenów, dla których zgodnie z rysunkiem planu miejscowego wyznaczono wprawdzie linię rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, lecz przeznaczenie tych terenów określono jedynie za pomocą barwnego oznaczenia graficznego, natomiast nie zastosowano oznaczenia literowego wraz z numerem wyróżniającym je spośród innych terenów. W ten sposób uchwalając plan miejscowy Rada Miejska w Łochowie oznaczyła tereny usytuowane:

- na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na zachód od terenu 5KDPJ i na wschód od rowu melioracyjnego [vide rysunek planu arkusz 1];
- na zachód od terenu oznaczonego symbolem 5KDPJ oraz na wschód od rowu melioracyjnego [vide rysunek planu arkusz 1];
- na wschód od terenu oznaczonego symbolem 7MI oraz na zachód od rowu melioracyjnego [vide rysunek planu arkusz 1];
- pomiędzy terenem ZL a 19 MI [vide rysunek planu arkusz 4];
- wewnątrz terenu bez przeznaczenia usytuowanego pomiędzy terenem ZL a 19 MI [vide rysunek planu arkusz 4];
- wewnątrz terenu oznaczonego symbolem 18MI – 16 terenów bez przeznaczenia [vide rysunek planu arkusz 4];
- wewnątrz terenu oznaczonego symbolem 16MI – 3 tereny bez przeznaczenia [vide rysunek planu arkusz 4];

- pomiędzy terenami: ZL, 17 MI i 1KDL(p) [vide rysunek planu arkusz 4];
- wewnątrz terenu bez przeznaczenia usytuowanego pomiędzy terenami: ZL, 17 MI i 1KDL(p) [vide rysunek planu arkusz 4].

Tymczasem, jak wynika z ustaleń rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:

- § 4 pkt 1, „*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, „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz **ich oznaczenia**; (...)*”;

a także art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Tym samym doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wywołującego skutek, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ww. ustawy.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”.

Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „*Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)***”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Miejska w Łochowie w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 1MN – 32MN oraz 1MI – 30MI.

Powyższe wynika, m.in. z przytoczonych powyżej ustaleń § 20 pkt 1 i 2 oraz § 22 pkt 1 i 2 uchwały, dotyczących odpowiednio terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- od 1MN do 32MN i określonych, jako **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**, dla których dopuszczono do realizacji zabudowy zagrodowej i letniskowej;
- od 1MI do 30MI i określonych, jako **tereny zabudowy letniskowej**, dla których dopuszczono do realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej,

w powiązaniu z ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały w brzmieniu: „Użyte w niniejszej uchwale pojęcia należy rozumieć następująco: (...) 6) **przeznaczenie podstawowe** – takie przeznaczenie, które powinno przeważać na działce budowlanej; 7) **przeznaczenie dopuszczalne** – rodzaje przeznaczenia inne niż podstawowe, które uzupełniają przeznaczenie podstawowe, stanowiące nie więcej niż 35% powierzchni działki budowlanej lub 30% powierzchni całkowitej zabudowy o przeznaczeniu podstawowym, **przy lokalizowaniu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zagrodowej i letniskowej na terenach, na których jest to dopuszczalne warunki tej dopuszczalności nie obowiązują;**”, przeznaczenie dopuszczalne może być jednocześnie przeznaczeniem podstawowym. Oznacza to, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej mogą być równocześnie terenami zabudowy zagrodowej, a nawet zabudowy letniskowej.

W kontekście powyższych ustaleń skarżący wskazuje, że legalne definicje pojęcia budynku mieszkalnego oraz zabudowy zagrodowej zostały określone w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z powyższym rozporządzeniem, przez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek mieszkalny wielorodzinny i jednorodzinny (*quod vide* § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia), zaś przez zabudowę zagrodową „(...) należy (...) rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych” (*quod vide* § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia). Definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określona została zaś w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku”.

W myśl zaś ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

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

- 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;
- 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;
- 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;
- 4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, zabudowa zagrodowa została sklasyfikowana, jako tereny użytkowane rolniczo, w przeciwieństwie do zabudowy mieszkaniowej i usługowej, do której z kolei zostały zakwalifikowane tereny sportu i rekreacji. Zgodnie bowiem z definicją zabudowy letniskowej, o której mowa w § 6 ust. 1 pkt 16 uchwały, zabudowa letniskowa to *budynki rekreacji indywidualnej przeznaczone do okresowego wypoczynku*, a z kolei zgodnie z § 3 pkt 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez budynek rekreacji indywidualnej należy rozumieć budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku. Skarżący raz jeszcze wskazuje, że zastosowana w przedmiotowym planie miejscowym zasada ustalania przeznaczenia dopuszczalnego, skutkować może tym, że przeznaczenie dopuszczalne stanie się faktycznie przeznaczeniem podstawowym.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. **W przedmiotowej uchwale nie nastąpiło jednoznaczne ustalenie przeznaczenia terenu, wobec przytoczonej powyżej definicji przeznaczenia dopuszczalnego.**

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 umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. W przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnorodnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa), w ramach tych samych jednostek terenowych. Zdaniem organu nadzoru, dla jednostek terenowych od 1 MN do 32 MN oraz od 1MI do 30MI uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu. Rada Miejska w Łochowie proponując alternatywność przeznaczeń, dla wskazanych powyżej jednostek terenowych, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne. Powyższe wskazuje na naruszenie 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 ww. rozporządzenia, 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 zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 3.3., dla której przypisano oznaczenie literowe **RM** oraz kolorystykę o barwie *kreskowanie żółto – jasnobrązowe*. 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. W podobny sposób należy traktować zabudowę letniskową. Definicja *budynku rekreacji indywidualnej* rozumianego, jako budynek przeznaczony do okresowego wypoczynku, została zawarta w § 3 pkt 7 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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>).

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. **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”, a także wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13, w którym Sąd stwierdził: „(...) Skoro tereny zieleni i wód są odrębnym rodzajem przeznaczenia, innym niż tereny przeznaczone pod zabudowę, czy to mieszkaniową, czy to usługową, to powinny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu. Zgodzić się należy ze skarżącym, że **zakwalifikowanie powierzchniowego zbiornika wodnego jako przeznaczenia dopuszczalnego w ramach przeznaczenia podstawowego terenu jakim jest zabudowa mieszkaniowa i usługowa wzajemnie się wyklucza.** Stąd też konieczność wydzielenia tych terenów liniami rozgraniczającymi. (...)”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2016 r., sygn. akt VIII SA/Wa 897/15, w którym Sąd stwierdził: „Obowiązek określenia w miejscowym planie przeznaczenia terenów oznacza konieczność sprecyzowania sposobu jego przyszłego zagospodarowania i wykorzystania poprzez takie sformułowania, które jednoznacznie wskazują, jaką funkcję ma on pełnić. Dopuszczalne jest przy tym ustalenie dla jednego terenu różnych funkcji w sposób alternatywny lub uzupełniający tak, aby nie wykluczały się wzajemnie, a były uzasadnione specyfiką terenu czy preferencjami lokalnej społeczności. Przechodząc na grunt wywiedzionej skargi i zarzutów w odniesieniu do omówionego w pkt I uzasadnienia skargi nieważności uchwały w części tekstowej - § 10 uchwały i graficznej odnośnie terenów oznaczonych RM – tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich oznaczonych na rysunku od 1 RM do 5 RM należy je uznać za zasadne. W miejscowym planie w § 10 określono zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej oznaczonej na rysunku symbolami od 1 do 5 RM. W punkcie 1 i 4 § 10 uchwały ustalono na tym terenie lokalizację budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących o maksymalnej pow. zabudowy 350 m² oraz lokalizacji budynków gospodarczo – garażowych wolnostojących lub dobudowanych do budynków mieszkalnych. W kolejnych punktach dopuszczono lokalizację budynków i budowli służących realizacji działalności rolniczej, hodowlanej i ogrodniczej. Ten sam sposób zabudowy został określony w § 9 dla terenów przeznaczonych jako tereny zabudowy mieszkaniowej.

Niewątpliwie tereny MN i RM są to tereny o zupełnie innym przeznaczeniu. Zgodnie z definicją z § 3 pkt 3 rozporządzenia przez zabudowę zagrodową należy rozumieć „ w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”. Przepis § 68 ust.1 lit. e rozporządzenia grunty rolne zabudowane oznacza się symbolem Br i zalicza się do użytków rolnych. Załącznik nr 6 do ww. rozporządzenia - zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych wskazuje, że użytkiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane do których zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami o których mowa w pkt 1 i 2 zorganizowaną całość gospodarczą. Tak więc trafnie zauważa organ nadzoru, że tereny zabudowy zagrodowej są traktowane jako tereny użytkowane rolniczo i budynki mieszkalne powinny tworzyć z budynkami przeznaczonymi do produkcji rolniczej zorganizowaną całość gospodarczą i służyć do obsługi gospodarstwa rolnego, ogrodniczego, czy też hodowlanego. Przy tak ukształtowanych zapisach § 10 uchwały podstawowym rodzajem zagospodarowania terenu – RM jest lokalizacja budynków mieszkalnych jednorodzinnych, co pozostaje w sprzeczności z rolniczym przeznaczeniem terenu i zbliża ten teren do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – MN.”.

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 Miejskiej w Łochowie 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 terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania tych terenów, nie spełnia przytaczanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. a także rozporządzenia wykonawczego.

Skarżący wskazuje również, iż w przedmiotowej sprawie, organ sporządzający plan miejscowy nie wystąpił o stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek z obrębu Pogorzelec gmina Łochów, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 181, 182, 183/1, 183/2, 184/1, 184/2, 185/1, 185/2, 186/1, 186/2, 187/1, 187/2, 188/5, 188/6, 188/7, 188/8, 188/9, 188/11, 188/12, **188/13** (powstałej w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. **188/2**), 189/1, 189/2, 190/1, 542, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do ww. działek. Z dokumentacji prac planistycznych wynika bowiem, że zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wydana została jedynie w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 1663/1 i 1663/3 w obrębie ewidencyjnym Gwizdały oraz 541/1 i 624 w obrębie ewidencyjnym Pogorzelec w gminie Łochów z przeznaczeniem pod tereny zabudowy letniskowej (MI) oraz ciąg pieszo – jezdny (KDPJ) [vide decyzja Nr 17/2013 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 6 marca 2013 r., znak: RW-RM-II.7151.18.2013.PD, Nr Kanc. 37075].

Tymczasem, na podstawie przekazanego w formie elektronicznej zbioru danych ewidencji gruntów i budynków z dnia 4 października 2017 r. (przekazanej na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy Skarżącym a Starostą Węgrowski w zakresie dostępu do bazy ewidencji gruntów), stwierdzono występowanie gruntów leśnych w odniesieniu do wskazanych poniżej działek.

I tak działka, położona w obrębie ewidencyjnym Pogorzelec w gminie Łochów, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- **181** o powierzchni 0,36ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,32ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,04ha (Bi);
- **182** o powierzchni 0,37ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,23ha (LsVI), grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,13ha (Br-LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **183/1** o powierzchni 0,08ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,07ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **183/2** o powierzchni 0,06ha stanowi w całości lasy i grunty leśne klasy VI (LsVI);
- **184/1** o powierzchni 0,16ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,15ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **184/2** o powierzchni 0,14ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,13ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **185/1** o powierzchni 0,06ha stanowi w całości lasy i grunty leśne klasy VI (LsVI);
- **185/2** o powierzchni 0,05ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,04ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **186/1** o powierzchni 0,16ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,14ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,02ha (Bi);
- **186/2** o powierzchni 0,18ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,14ha (LsVI), nieużytki o powierzchni 0,03ha (N) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **187/1** o powierzchni 0,03ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,02ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **187/2** o powierzchni 0,06ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,06ha (LsVI) oraz nieużytki o powierzchni 0,01ha (N);
- **188/5** o powierzchni 0,09ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,08ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/6** o powierzchni 0,08ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,07ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/7** o powierzchni 0,04ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,03ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/8** o powierzchni 0,04ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,03ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/9** o powierzchni 0,08ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,06ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,02ha (Bi);
- **188/11** o powierzchni 0,11ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,10ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/12** o powierzchni 0,22ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,21ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi);
- **188/13** o powierzchni 0,0881ha (powstała w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. **188/2**) stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,0736ha (LsVI) oraz tereny zabudowane inne o powierzchni 0,0145ha (Bi);
- **189/1** o powierzchni 0,46ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,32ha (LsVI), nieużytki o powierzchni 0,03ha (N), tereny zabudowane inne o powierzchni 0,01ha (Bi) oraz pastwiska trwałe klasy VI o powierzchni 0,10ha (PsVI);
- **189/2** o powierzchni 0,44ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,28ha (LsVI), nieużytki o powierzchni 0,03ha (N), tereny zabudowane inne o powierzchni 0,02ha (Bi) oraz pastwiska trwałe klasy VI o powierzchni 0,11ha (PsVI);

- 190/1 o powierzchni 0,26ha stanowi lasy i grunty leśne klasy VI o powierzchni 0,07ha (LsVI), grunty orne klasy VI i VIz o powierzchni odpowiednio 0,02ha (RVI) i 0,03ha (RVIZ), tereny zabudowane inne o powierzchni 0,09ha (Bi) oraz pastwiska trwałe klasy VI o powierzchni 0,05ha (PsVI);
- 542 o powierzchni 0,55ha stanowi lasy i grunty leśne klasy V o powierzchni 0,10ha (LsV), grunty orne klasy V o powierzchni 0,08ha (RV), grunty rolne zabudowane o powierzchni 0,25ha (Br-RVI) oraz pastwiska trwałe klasy V o powierzchni 0,12ha (PsV).

Tym samym, ustalenie przeznaczenia, jako tereny leśne w ramach terenów o innym przeznaczeniu oraz terenów pod zabudowę lotniskową (MI) dla ww. działek z obrębu Pogorzelec gmina Łochów, nastąpiło bez zgody, wymaganej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Analogiczne, co do zasady sytuacje, były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę zasługuje tu m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 294/15, w którym Sąd stwierdził: „Skarga kasacyjna mogła się natomiast opierać na podstawie dotyczącej tego, że Sąd pierwszej instancji stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całej powierzchni działki nr 12/2, a nie tylko do tej jej części, na której znajduje się teren leśny i tym samym w studium wyłączony spod zabudowy. W tym zakresie jednakże należy stwierdzić, że Sąd pierwszej instancji przekonująco wyjaśnił, dlaczego mimo takich okoliczności stwierdził nieważność zaskarżonego planu w odniesieniu do całego obszaru działki nr 12/2. Trafnie w szczególności Sąd pierwszej instancji wywiódł, że ze względu na brak jakiegokolwiek wydzielenia z całej powierzchni działki nr 12/2 obszarów, do których odnosi się stwierdzone uchybienie, nie było innej możliwości usunięcia naruszenia prawa, jak poprzez stwierdzenie nieważności planu w odniesieniu do całej działki nr 12/2. W ocenie NSA, jest to argumentacja przekonująca, gdyż działka geodezyjna poprzez to, że jest wyodrębnionym na mapach oraz w terenie obszarem ziemi nadaje się jako punkt odniesienia także w wyrokach sądu, które muszą być precyzyjne.”.

Ponadto skarżący wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, **każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni,** wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. **Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. To decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym, o ile jest decyzją pozytywną, tj. akceptującą dokonanie zmiany przeznaczenia. W odniesieniu do wskazanych powyżej działek organ wykonawczy gminy w ogóle nie wystąpił o wyrażenie takiej zgody uznając prawdopodobnie, że jest ona niepotrzebna z uwagi na częściowe zagospodarowanie ww. działek. Tymczasem z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika konieczność uzyskania takiej zgody nawet dla 1 m² powierzchni gruntów leśnych. Skoro zatem część ww. działek posiadała grunty nieleśne to grunty te winny zostać wydzielone linią rozgraniczającą od gruntów leśnych, które winny zostać pozostawione jako tereny lasów, bez prawa do zabudowy, nie zaś SAMOWOLNIE przeznaczane na cele nieleśne. Co więcej w takim przypadku plan miejscowy, co najwyżej mógł adoptować istniejącą już zabudowę, bez możliwości realizacji nowej zabudowy, jak również bez możliwości rozbudowy zabudowy już istniejącej w ramach gruntów leśnych.**

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

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi *„Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”*.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **3MI, 4MI, 8MI – 10MI, 11MI, 15MI – 23MI, 25MI, 27MI – 29MI, 11MN, 14MN, 19MN, 21MN – 24MN** oraz **R**, od gruntów leśnych w ogóle nie wyznaczono linii zabudowy, dopuszczając tym samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów, natomiast w ramach terenów oznaczonych symbolami: **2MI, 7MI** (*vide* arkusz 1), **24MI, 26MI** (*vide* arkusz 4), sytuowanie planowanej zabudowy zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy lasu, bowiem pomimo ustaleń § 22 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy *„dociągnięta”* została do granicy lasu.

Zdaniem skarżącego, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do ww. terenów.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania granicy lasów, podzielono, m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;*
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”;* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie*

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych**”;

- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)”;
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „**W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.**”;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie

planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizacje budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, 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 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, w tym zakresie, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia, a wręcz go naruszają poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu. W ocenie organu nadzoru, Rada Miejska w Łochowie, nie uwzględniła tym samym wymogów określonych w ww. przepisie odrębnym, przez co w sposób istotny naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż ustalenia § 22 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami IMI-30MI ustala się: (...) 4)

parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż: (...)

- **12 metrów od linii rozgraniczającej lasy, (...)**”,

nie znalazły odzwierciedlenia na rysunku planu w ramach terenów oznaczonych symbolami: **2MI, 7MI** (vide arkusz 1), **24MI, 26MI** (vide arkusz 4), bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” została do granicy lasu.

Tymczasem z dyspozycji § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjnym elementem rysunku planu miejscowego jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na ww. terenach zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy lasu**, natomiast w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: **3MI, 4MI, 8MI – 10MI, 11MI, 15MI – 23MI, 25MI, 27MI – 29MI, 11MN, 14MN, 19MN, 21MN – 24MN** oraz **R**, od gruntów leśnych w ogóle **nie wyznaczono linii zabudowy**, dopuszczając tym samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

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

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: „*Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być*

uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołanie się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. 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 być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu, nie zaś od terenu przeznaczonego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

W ocenie organu nadzoru nie do przyjęcia jest pogląd, że kwestia ta będzie przedmiotem analizy na etapie sporządzania i zatwierdzania projektu budowlanego. Przede wszystkim pozwolenie na budowę udziela się właśnie w oparciu o plan miejscowy, co wynika wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Dlatego też plan ten nie może regulować tych kwestii w sposób odmienny, np. poprzez określenie linii zabudowy dociągniętej do granicy lasu. Brak wskazania w części tekstowej oraz graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził: „Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny

określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Niezrozumiałe jest zatem twierdzenie, Sądu pierwszej instancji, że "Dokładny przebieg linii energetycznej zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym", co jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym to projekt budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził: „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchyczenia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji.”.

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

Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji innych organów. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia sytuowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy. Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych. Zaś przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, a przede wszystkim rysunek planu powinien stanowić w tym zakresie odzwierciedlenie ustaleń części tekstowej planu.

Ponadto, konkretyzację ww. przepisu art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;”; ww. art. 15 ust. 2 pkt 7 zmieniony przez art. 5 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca

2011 r.; przed nowelizacją: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych*”;

- art. 88 k pkt 1 ustawy Prawo wodne [„*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych*”]; przed nowelizacją, o której mowa wyżej, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego [„*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi*”].

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził „*Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – rzeka Liwiec*, zwanego dalej „*studium dla rzeki Liwiec*”. Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, **studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego**. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia skarżonej uchwały, mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona, to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Miejska w Łochowie, podejmując skarżoną uchwałę „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Gwizdały i Pogorzelec*”, **na mocy przywołanych powyżej przepisów zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń**.

Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „**Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą**”.

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawa wodnego, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności

stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;

- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 18 marca 2011 r.);
- art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (od 18 marca 2011 r.).

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy prowadzą do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy**. **Wyjątkiem od tej reguły** było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

Tymczasem, na rysunku uchwalonego planu miejscowego nie zaznaczono w sposób prawidłowy granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią **zgodnie ze studium ochrony przeciwpowodziowej**. Analiza części graficznej studium dla rzeki Liwiec, prowadzi do wniosku, że błędnie została wyznaczona granica obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w ramach terenów oznaczonych symbolami: 6MI, 7MI, 11aMI, 12MI, a także: 3MN, 4MN i 5MN (obszary mniejsze niż wynika to ze studium dla rzeki Liwiec). W konsekwencji błędnego wyznaczenia granic, w ocenie organu nadzoru, które winny obowiązkowo zostać uwzględnione w planie miejscowym, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ww. jednostek terenowych.

Natomiast w ramach wyznaczonych obszarów „*szczególnego zagrożenia powodzią*”, przeznaczone zostały tereny pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w ramach jednostek terenowych: 4MN i 5MN, o których mowa w § 20 uchwały;
- zabudowę letniskową, w ramach jednostek terenowych: 7MI, 8MI, 9MI, 10MI, 11MI, 11aMI, 12MI, 13MI, 14MI, 15MI, 16MI, 18MI, 19MI, 20MI, 21MI, o których mowa w § 22 uchwały;
- realizację obiektów zabudowy zagrodowej w odniesieniu do części jednostek terenowych oznaczonych symbolem R, o których mowa w § 28 uchwały,

również na terenach dotychczas niezagospodarowanych, niezabudowanych, bądź jedynie w części zabudowanych, podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Szczegółowa analiza ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu miejscowego, pomimo zapisów zawartych w: § 14

ust. 2 pkt 1, § 20 pkt 5, § 22 pkt 6 i § 28 pkt 4 uchwały, prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały naruszają wprost przepisy Prawa wodnego. Skoro bowiem Rada Miejska w Łochowie, w ustaleniach planu odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na ww. obszarach, a jedynie po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach odrębnych dotyczących prawa wodnego w zakresie ochrony przed powodzią, dopuszcza do lokowania zabudowy (art. 881 ust. 2 ustawy Prawo wodne), to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ponadto określając dla wskazanych powyżej terenów funkcje, zasady zagospodarowania, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, jak dla terenów pozostających poza zasięgiem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, nawet bez skorelowania ustaleń szczegółowych z przepisami odrębnymi, to zdaniem organu nadzoru, takie ustalenia, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę.

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 881, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym nie ma tu znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem (Postanowienie Nr 2388/P/NZD/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z 26 listopada 2013 r., znak: NZD/211/ 1288/2013), ustalenia planu, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem skarżącego, nie ma znaczenia przy tym okoliczność powoływania się na przepisy odrębne, m.in. poprzez wprowadzony zapis, w brzmieniu: „2. Oznacza się na rysunku planu obszar szczególnego zagrożenia powodzią (prawdopodobieństwo 1% - woda stuletnia), na którym obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu terenu: 1) wszelkie działania mogące spowodować zmianę zagospodarowania terenu podlegają przepisom odrębnym dotyczącym prawa wodnego w zakresie ochrony przed powodzią i są możliwe wyłącznie po spełnieniu wymogów w nich zawartych; (...)”, o którym mowa w § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały, tym bardziej wobec braku powiązania faktycznego obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczonego na rysunku planu miejscowego, z ustaleniami szczegółowymi planu. Tym samym skarżący wskazuje również na wewnętrzną sprzeczność ustaleń w tym zakresie.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż Rada Miejska w Łochowie nie zastosowała się do wymogów wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym **zakazu zabudowy**. Dopuszczając możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a przy tym szczególnych warunków zagospodarowania, w związku z położeniem

ww. terenów, naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru, zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Rada Miejska w Łochowie wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro z ustaleń samego planu wynika wprost możliwość realizacji zabudowy, to samo wskazanie zawarte w ustaleniach § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały oraz § 20 pkt 5, § 22 pkt 6 i § 28 pkt 4 uchwały, jest daleko niewystarczające, bowiem pozostaje w sprzeczności z przepisami odrębnymi, nie realizuje również woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., oraz w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne. Pogląd skarżącego, w kwestii dotyczącej **realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią** (dawnej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. Nr 32, poz. 159>), w związku z art. 88l ust. 1 i 2 Prawo wodne, jak również merytorycznej kontroli sądowej **postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów**, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27.09.2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 08.01.2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21.06.2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19.11.2014 r. sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10.07.2014 r., sygn. akt II OSK 392/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 09.06.2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12.07.2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 02.12.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1942/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 07.11.2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27.11.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25.02.2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28.02.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23.04.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 09.07.2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12.02.2014 r., sygn. akt

IV SA/Wa 897/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika 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*).

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l ust.1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

Gmina może 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.

Rada Miejska w Łochowie nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem, w części tekstowej planu, sformułowano

ustalenia warunkowe, a także wykraczające poza zakres ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dotyczy również zapisów zawartych w **§ 14 ust. 2 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy pod warunkiem, że została zrealizowana zgodnie z obowiązującymi w chwili jej budowy przepisami, przy czym jej ewentualna przebudowa lub inna zmiana zagospodarowania terenu powinna być dokonana w dostosowaniu do wymagań ochrony przeciwpowodziowej po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach odrębnych dotyczących prawa wodnego; (...)”.

Należy również wskazać, iż 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.

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).

W związku z powyższym Rada Miejska w Łochowie, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała również podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- **§ 10 ust. 3 pkt 12 lit. f** uchwały, w brzmieniu: „(...) 12) w zakresie realizacji i sytuowania reklam ustala się: (...) w granicach NPK umieszczanie reklam poza terenami zwartej zabudowy może następować zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa po uzyskaniu opinii Dyrektora NPK; (...)”;
- **§ 14 ust. 1 pkt 2 lit. a, e oraz f** uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) w pasie technologicznym linii elektroenergetycznych 220kV, 110 kV i 400 kV ustala się: a) lokowanie budynków, parkingów oraz roboty budowlane i instalacyjne winny odbywać się z uwzględnieniem powyższych stref zgodnie z przepisami odrębnymi i pod nadzorem właściwego operatora sieci, (...) e) zalesienia terenów rolnych w pasie technologicznym linii mogą być przeprowadzane w uzgodnieniu z właścicielem linii, f) zakazuje się lokalizacji budowli zawierających materiały niebezpieczne pożarowo, stacji paliw i stref zagrożonych wybuchem oraz farm wiatrowych w pasie technologicznym a ich lokalizacja w sąsiedztwie pasa technologicznego linii wymaga uzgodnień z właścicielem linii”;
- **§ 14 ust. 1 pkt 3 i 4** uchwały, w brzmieniu: „(...) 3) zabudowę w pasie technologicznym napowietrznej linii elektroenergetycznej 15kV należy sytuować w odległości po 5 m od osi linii w każdą stronę, a wszelkie inwestycje dokonywane w tym pasie, roboty budowlane i instalacyjne winny odbywać się pod nadzorem właściwego operatora systemu elektroenergetycznego. Ustala się zamianę napowietrznych linii elektroenergetycznych 15kV na podziemne w przypadku pojawienia się takich możliwości technicznych; 4) W przypadku likwidacji lub przebudowy, skablowania (zamiany na podziemne) istniejących sieci ograniczenia w zagospodarowaniu terenu tracą moc. Dopuszcza się zagospodarowanie wyznaczonych stref bez potrzeby zmiany niniejszego planu.”;
- **§ 16 ust. 1 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „(...) 5) w przypadku wystąpienia kolizji planu zagospodarowania działki z istniejącymi urządzeniami infrastruktury technicznej, właściciel działki pokryje koszty niezbędnej przebudowy tych urządzeń, po uprzednim uzyskaniu od gestora systemu warunków ich przebudowy.”;
- **§ 16 ust. 2 pkt 4 lit. c tiret trzecie** uchwały, w brzmieniu: „(...) 4) w zakresie zaopatrzenia w gaz: (...) c) zasilanie w gaz wymaga rozbudowy sieci rozdzielczej na warunkach

określonych przez operatora sieci, w tym: (...) – lokalizowanie szafek gazowych w linii ogrodzeń dla zabudowy mieszkaniowej i zagrodowej, dla pozostałych terenów w miejscu uzgodnionym z zarządcą sieci, (...)”;

- **§ 16 ust. 2 pkt 5 lit. f** uchwały, w brzmieniu: „(...) 5) **w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) f) przyłączanie obiektów do sieci elektroenergetycznej oraz przebudowa urządzeń elektroenergetycznych, powstała w wyniku kolizji planu zagospodarowania działki z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi będzie się odbywać w uzgodnieniu i na warunkach określonych przez właściwego operatora systemu elektroenergetycznego według zasad określonych w przepisach prawa energetycznego, (...)”.**

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności *uzgodnienia*, czy też uzyskania *opinii* udzielanej przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą, m.in. art. 15 ust. 2 pkt 3, 7, 9, 10 i 11 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11), a także art. 27 ustawy o p.z.p.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzyskania opinii, czy też uzgodnienia z określonym podmiotem, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym ustawodawcy nie chodzi o gremialne powtarzanie w przepisach uchwały odwołania do przepisów odrębnych (i szczególnych) lecz o ich uwzględnienie w planie poprzez takie sformułowanie ustaleń planistycznych, w tym m.in. w zakresie przeznaczenia terenu, zasad i sposobów zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które spełniają warunki wynikające z tych przepisów.

Wskazane ustalenia uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ww. ustaleń. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Łochowie, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które

nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (Sygn. akt K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie 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 projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej*”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu*.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2*.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

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. (...)*

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:

- 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 również należy definiowanie pojęcia *wskaźnika powierzchni zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, przez który należy rozumieć „wartość stosunku sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków liczonych po zewnętrznym obrysie budynków do powierzchni działki budowlanej;”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi. 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 Prawo budowlane.

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:

- objektów 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 definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny od wskazanych powyżej przepisów, uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszające prawo. 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, organu 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 wyraźnie odmiennie 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 wskaźnika 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).**”

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

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym przypadku niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem przywołane naruszenia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, bądź jednostek redakcyjnych (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10). Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum*.

WOJEWÓDZKI MAZOWIECKI
Zdzisław Szipera

W załączeniu:

- 1) odpis skargi;
- 2) płyta CD wraz z odpisem skargi;
- 3) karta przeglądowa akt wraz z załącznikami.