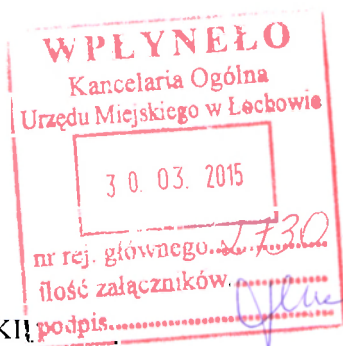




WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-1.4131.50.2015.BL



ZBN
[Signature]

Warszawa, 25 marca 2015 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VI/35/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Łosiewice, Jerzyska, Łojki.*

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Łochowie, na sesji w dniu 25 lutego 2015 r., podjęła uchwałę Nr VI/35/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Łosiewice, Jerzyska, Łojki*. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199, 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.*”.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna, która musi być sporządzona we właściwej skali (art. 16 ust. 1).

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Podejmując przedmiotową uchwałę naruszono, wszystkie wskazane powyżej zasady. Przede wszystkim sporządzając rysunek planu, nie tylko w skali 1:2000 (*vide* rysunek planu – załączniki nr 3 do uchwały - arkusz 1, 2, 3 i 4), ale również w skali 1:5000 (*vide* rysunek planu – załącznik nr 2 do uchwały), nie spełniono generalnych wymogów, określonych w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 6 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zw. z art. 3 pkt 3a i 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), dotyczących skali map, na których sporządza się plan miejscowy. Zgodnie bowiem z przywołanym art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a tylko w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.

Zgodnie z § 3 uchwały: „*Integralną częścią niniejszej uchwały są następujące załączniki: 1) rysunek planu, w tym: a) rysunek planu w zakresie wyrysu ze studium i legendy oraz schemat podziału obszaru planu na arkusze – załącznik nr 1 do uchwały, b) rysunek planu w skali 1:5000 dla obszarów leśnych, obszarów do zalesienia i obszarów rolnych z zakazem zabudowy – załącznik nr 2 do uchwały, c) rysunek planu w skali 1:2000 dla pozostałych obszarów przedstawiony na arkuszach o numerach od 1 do 4 – załącznik nr 3 do uchwały;*”. Z powyższych ustaleń wynika, iż tereny wskazane na załączniku nr 2 do uchwały, przeznaczone zostały wyłącznie pod tereny leśne, zalesień i rolne z zakazem zabudowy. Tymczasem w ustaleniach ogólnych planu,

dotyczących wszystkich terenów znajdujących się w obszarze objętym planem miejscowym, a zatem również na terenach określonych na załączniku nr 2 do uchwały, w tym m.in. na terenach oznaczonych symbolami: R1 (tereny rolne z zakazem zabudowy), ZL1 (tereny zalesień), ZL2 (tereny leśne z zakazem zabudowy), 13KDPJ (teren ciągu pieszo-jezdnego) i 6KDD (teren drogi publicznej, klasy dojazdowej), dopuszczono realizację obiektów budowlanych, np.: nośników reklamowych o powierzchni mniejszej niż 6 m² (vide § 8 ust. 5 pkt 1, 2 i 6 uchwały), sieci infrastruktury technicznej (vide § 13 ust. 4, § 14 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 oraz § 14 ust. 2 pkt 7 lit. a uchwały), dróg wewnętrznych (vide § 13 ust. 5), obiektów infrastruktury technicznej, szeroko rozumianych (vide § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały) oraz linii elektroenergetycznych (vide § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały).

Ze wskazanych wyżej zapisów planu miejscowego wynika, iż na wszystkich terenach objętych ustaleniami załącznika nr 2 do przedmiotowej uchwały, możliwa jest budowa obiektów budowlanych, podczas gdy ww. załącznik sporządzony został w skali 1:5000, a więc w skali możliwej do zastosowania tylko i wyłącznie w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy. W tym miejscu warto podkreślić, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. Zdaniem zaś organu nadzoru, interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane. W myśl ww. artykułu, przez budowę należy rozumieć: „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;”. Skoro zatem na terenach zlokalizowanych na załączniku nr 2 do uchwały, dopuszczano obiekty, to sporządzając go w skali 1:5000, naruszono art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że *„Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia „zabudowy” nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)”*.

Organ nadzoru uznał tym samym, iż naruszenie określonej ustawo skali, w jakiej sporządza się plan miejscowy, stanowi o naruszeniu zasad jego sporządzania i uzasadnia stwierdzenie nieważności planu miejscowego w tym zakresie, co znajduje potwierdzenie w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 871/10 (publ. LEX nr 673892).

Dodać również należy, iż ustalenia planu zawarte w: § 8 ust. 5 pkt 2 i 6, § 13 ust. 5, § 14 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a i pkt 7 lit. a i c uchwały, dopuszczające zabudowę (budowę obiektów budowlanych) na całym obszarze planu, a zatem również na gruntach leśnych, nie tylko wykluczają możliwość sporządzenia planu miejscowego w skali 1:5000, ale również naruszają art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.). Powyższe przepisy zostały naruszone również, poprzez dopuszczenie lokalizowania „(...) dróg, miejsc postojowych i garaży” (vide § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały), w odległości do 50 m od granic cmentarza, tj. na gruntach leśnych (ZL).

Na podstawie ww. przepisów, każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl zaś art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

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

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Obiekty budowlane, o których mowa w: § 8 ust. 5 pkt 2 i 6, § 12 ust. 3 pkt 1, § 13 ust. 5, § 14 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a i pkt 7 lit. a i c uchwały, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są one uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153). Powyższe oznacza, że dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych (ZL i ZL2), wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 26 września 2013 r. sygn. akt. IV SA/Wa 1259/13 oraz z dnia 07 listopada 2014 r. sygn. akt. IV SA/Wa 1726/14).

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż na potrzeby przedmiotowej uchwały, organ wykonawczy gminy, uzyskał jedynie zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne pod tereny komunikacji, zgodnie z decyzją Marszałka Województwa Mazowieckiego nr 26/2014 z dnia 7 marca 2014 r., w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 74/1 i 74/2 z obrębu Jerzyska; numer 2, 4/3, 19, 22, 25, 28, 31 i 34 z obrębu Łosiewice, oraz numer 555 i 110/1 z obrębu Łojki. Zatem dopuszczając obiekty budowlane, w tym sieci i urządzenia infrastruktury technicznej oraz drogi wewnętrzne, na całym obszarze objętym planem, a zatem również na gruntach leśnych, występujących w obszarze planu, bez wymaganej prawem zgody,

naruszono zarówno zasady sporządzania planu miejscowego, jak i, w sposób istotny tryb jego sporządzania (w związku z brakiem uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia).

Ponadto Rada Miejska w Łochowie, dopuszczając zabudowę zagrodową i usług na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w ramach jednostek terenowych: od 1 MN do 29 MN, o których mowa w § 18 uchwały, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

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 planu, 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 umożliwiają realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Zgodnie z § 18 pkt 1 i 2 uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1 MN – 29 MN, ustalono: „1) *przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) zabudowa zagrodowa, b) zabudowa letniskowa, c) usługi, w tym usługi agroturystyczne świadczone przez rolnika, polegające na udostępnieniu do 5 pokoi gościnnych, d) zieleń urządzone, obiekty małej architektury, e) urządzenia i obiekty infrastruktury technicznej, f) budynki gospodarcze, parkingi i garaże niezbędne do obsługi terenów;*”.

Legalne definicje pojęcia *budynku mieszkalnego* oraz *zabudowy zagrodowej* zostały określone w przepisach 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 powyższym rozporządzeniem, przez budynek mieszkalny należy rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny i jednorodzinny (§ 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*” (§ 3 pkt 3 ww. rozporządzenia). Definicja *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, określona została zaś w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, 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 art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 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 urzędy, 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 planu, który w sposób odmienny statuuje tereny zabudowy mieszkaniowej, usługowej od zabudowy zagrodowej, zaliczonej właśnie do terenów rolnych.

Organ nadzoru wskazuje zatem, że z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych wynika, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa. Warto podkreślić, iż w przeciwieństwie do usług lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinym (możliwość lokali usługowych w budynku mieszkalnym, wynika z przewołanej wyżej definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego), usługi realizowane w ramach zabudowy zagrodowej muszą być skorelowane z funkcją rolniczą. Ponadto sam uchwałodawca w ramach tego samego przeznaczenia (jednostki terenowe: 1 MN – 29 MN), dopuszcza m.in. inne usługi, nie tylko agroturystyczne (*vide* § 18 pkt 2 lit. c uchwały), które zgodnie z definicją zawartą w § 6 ust. 1 pkt 14 uchwały, mogą być realizowane jako „*obiekty usługowe wolnostojące lub lokale wbudowane, służące funkcji usługowej (bez przesądzania profilu) nie związanej z wytwarzaniem dóbr materialnym metodami przemysłowymi (...)*”. Z powyższego ustalenia wynika możliwość realizacji usług wolnostojących i wbudowanych, niezwiązanych w jakikolwiek sposób z funkcją rolniczą.

Co więcej, organ nadzoru wskazuje, że z redakcji cytowanego wyżej § 18 pkt 1 i 2 oraz § 6 ust. 1 pkt 14 uchwały wynika, że dla terenów oznaczonych symbolem od 1 MN do 29 MN, przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zaś m.in. zabudowa zagrodowa, letniskowa i usługi wolnostojące, jak i wbudowane w bryłę budynku, są jedynie przeznaczeniem dopuszczalnym. Biorąc jednak pod uwagę definicję przeznaczenia dopuszczalnego, o którym mowa w § 6 pkt 8 uchwały, przeznaczenie dopuszczalne „*(...) może być realizowane na danej działce budowlanej niezależnie od przeznaczenia podstawowego, pod warunkiem spełnienia wymagań eliminujących możliwość wystąpienia kolizji i konfliktów z przeznaczeniem podstawowym;*”. Zapis taki oznacza *de facto*, iż realizowane na danej działce budowlanej przeznaczenie dopuszczalne, tj. m.in. zabudowa zagrodowa może być przeznaczeniem podstawowym.

Jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (*quod vide* art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy 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. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego

przeznaczenia. Zmiana zaś 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 możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.08.2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, iż 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. 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 29 MN, uchwałodawca nie określił w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu. Rada Miejska w Łochowie proponując alternatywność przeznaczeń, dla jednostek terenowych od 1 MN do 29 MN, 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. Za niedopuszczalne uznać również należy, wprowadzenie ustaleń o charakterze nienormatywnym, warunkowym, o którym mowa w § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały, który nakłada warunek spełnienia wymagań eliminujących możliwość wystąpienia kolizji i konfliktów z przeznaczeniem podstawowym.

W kontekście tychże naruszeń, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *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”.

Reasumując tę część uzasadnienia. Rada Miejska w Łochowie, dopuszczając przeznaczenie terenów, w ramach jednej jednostki terenowej, zarówno pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną i zabudowę zagrodową z dopuszczeniem usług, nie związanych z funkcją rolniczą, w kontekście ustaleń: § 18 pkt 1, w związku z § 6 ust. 1 pkt 8 i 14 uchwały, naruszyła art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Powyższe znajduje potwierdzenie m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Dodatkowo ustalenia planu, o których mowa w:

- § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*W przypadku aktualizacji gminnej ewidencji zabytków nie jest wymagana zmiana planu*”;
- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się warunki zagospodarowania i użytkowania obiektów w sąsiedztwie linii średniego napięcia: (...) 4) w przypadku likwidacji lub przebudowy, skablowania (zmiany na podziemne) istniejących sieci, przestają obowiązywać ograniczenia w zagospodarowaniu terenu w obrębie pasa technologicznego*”, sformułowane zostały na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Ustalenie § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, oznacza faktyczną zmianę ustaleń planu miejscowego, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p. Z literalnego brzmienia

art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia terenu, czy też zmiana planu, prowadząca do uchylenia części jego ustaleń, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Ustalenie zaś § 10 ust. 2 uchwały, nie stanowi żadnej normy prawnej i zostało sformułowane bez wyraźnego umocowania prawnego wynikającego z art. 15 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, zmiana ustaleń planu, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12.

W tym miejscu wskazać należy, iż plan miejscowy, będąc aktem prawa miejscowego, ma zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Uchwałodawca tym samym, zobligowany jest do określenia konkretnego przeznaczenia każdego odcinka terenu objętego regulacją planu, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Wojewoda Mazowiecki wskazuje, iż katalog wymagań wymieniony w art. 15 ustawy o p.z.p., nie musi być uwzględniony obowiązkowo, niemniej jednak obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym budowli i budynków, to powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy, linie zabudowy, czy też wskaźników zagospodarowania terenu takich jak: powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki lub terenu, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym, lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu zgodnie, z którym: „6) *ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, w tym 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;*”.

Gmina realizując swoje uprawnienie i obowiązek, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w zakresie określenia *gabarytów obiektów*) i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu (*wysokość projektowanej zabudowy*), określa wysokość zabudowy w planie miejscowym, jednostką

metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Warto przy tym zaznaczyć, iż termin „wysokości zabudowy”, jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę, a zatem nie tylko budynków. Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, o czy była mowa również na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia, w skład zabudowy mogą wchodzić również inne obiekty budowlane, takie jak budowle i obiekty małej architektury. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy, a więc wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych na danym terenie, w systemie metrycznym, co znajduje swoje odzwierciedlenie także w stanowisku judykatury, w tym m.in. w orzeczeniach: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r., sygn. akt II SA/Kr 1775/12 oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10 (LEX 673876) i z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (LEX nr 53377).

W związku z powyższym określany w planie miejscowym parametr wysokości zabudowy, jest pojęciem znacznie szerszym od definicji wysokości budynków, o której mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i tym samym stanowi odrębną pojęciowo kategorię. Tymczasem Rada Miejska w Łochowie, definiując pojęcie maksymalnej wysokości zabudowy, jako „(...) największa nieprzekraczalna wysokość budynku, mierzona od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku do najwyższej położonej krawędzi lub najwyższej położonego punktu stropodachu, dachu lub innego przekrycia, z zastrzeżeniem, iż do wysokości budynku nie wlicza się wystających ponad przekrycie budynku elementów technicznego wyposażenia takich jak czerpnie i wyrzutnie wentylacyjne, kominy, anteny; maksymalna wysokość zabudowy ustalona w przepisach szczegółowych planu nie dotyczy obiektów i urządzeń telekomunikacji” (vide § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały), ograniczyła je wyłącznie do wysokości budynku.

Z powyższych rozważań wynika, iż na organach gminy spoczywa obowiązek ustalenia wysokości zabudowy w planie miejscowym, jako jego obowiązkowego elementu, nie tylko dla budynków, ale dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem.

Tymczasem w planie miejscowym, dopuszczono różne obiekty, w tym również obiekty budowlane, dla których nie określono wysokości zabudowy. Powyższe dotyczy m.in.:

- nośników reklamowych (vide § 8 ust. 5 pkt 2 i 6 uchwały);
- obiektów infrastruktury technicznej (vide § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały);
- linii elektroenergetycznej (vide § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały);
- obiektów i urządzeń telekomunikacyjnych (vide § 14 ust. 2 pkt 7 lit. a i c, w związku z § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały).

Rada Miejska w Łochowie, poprzez brak określenia gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, które sama dopuściła na całym obszarze planu, uniemożliwiła faktyczną ich realizację.

Co więcej dla budynków użyteczności publicznej, nie określono w sposób jednoznaczny wysokości zabudowy. Z jednej strony bowiem, w ustaleniach szczegółowych planu, ograniczono wysokość budynków użyteczności publicznej:

- dla jednostek terenowych: 1 U i 2 U (tereny usług celu publicznego), dla których ustalono, że w § 16 pkt 4 lit. b i d uchwały: „b) maksymalna wysokość zabudowy nie więcej niż 12 m (3 kondygnacje nadziemne, w tym poddasze użytkowe, posadowione na fundamentach do wysokości 0,8 m), (...) d) maksymalna wysokość budynków gospodarczych i garaży – 6 m,”;
- dla jednostki terenowej 1 UK (tereny usług sakralnych, gdzie dopuszczonym przeznaczeniem mogą być: usługi w tym o profilu oświaty, kultury, sportu, zdrowia, opieki społecznej), dla której w § 17 pkt 4 lit. b i d uchwały ustalono, że „b) maksymalna wysokość zabudowy nie więcej niż

20 m dla budynku kościoła oraz 12 m (3 kondygnacje nadziemne, w tym poddasze użytkowe) dla pozostałych usług, (...) d) maksymalna wysokość budynków gospodarczych i garaży – 6 m,”, z drugiej zaś strony, na mocy ustaleń § 8 ust. 3 pkt 3 uchwały dopuszczono „(...) przekroczenie ustalonych parametrów dla budynków lub ich części, których forma architektoniczna wynika z funkcji lub przepisów szczególnych; (...)”.

Podobnie, w ustaleniach ogólnych planu, tj. w § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały, w odległości do 50 m od granic cmentarza, dopuszczono lokalizację garaży, dla których nie określono żadnych gabarytów. Niemniej jednak, ustalenie to narusza również art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., o czym była mowa wcześniej.

Ponadto Rada Miejska w Łochowie nie określiła w sposób jednoznaczny gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, dla zabudowy istniejącej w ramach jednostek terenowych o symbolu R (tereny rolne). Zgodnie bowiem z ustaleniami § 25 pkt 4 lit. b uchwały, w ramach terenów rolnych „b) zachowuje się istniejącą zabudowę zrealizowaną zgodnie z przepisami obowiązującymi w chwili jej realizacji z możliwością wykonywania na niej robót budowlanych według parametrów odpowiednio jak dla zabudowy MN, ML lub zabudowy zagrodowej;”. Zatem dokonując odbudowy, rozbudowy lub nadbudowy istniejącego obiektu budowlanego, będą miały zastosowanie inne parametry gabarytów obiektu, przy czym to do inwestora lub też organu administracji architektoniczno – budowlanej, będzie należał ich wybór (czy będą stosowane tak jak dla zabudowy MN, czy ML, a może zabudowy zagrodowej). Wskazać przy tym należy na brak odwołania do konkretnych jednostek redakcyjnych uchwały regulujących powyższe kwestie.

W związku z powyższym, stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 uchwały o p.z.p., przypomnieć należy, że to do kompetencji organów gminy, należy ustalenie w sposób jednoznaczny gabarytów obiektów budowlanych, zarówno tych planowanych do realizacji, jak i już istniejących (jeżeli dopuszcza budowę). Wskazać również należy, iż ustalenie innych parametrów kształtowania zabudowy, w ramach jednej jednostki terenowej naruszać może art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Rada Miejska w Łochowie, nie ustaliła również w ramach posiadanych uprawnień, w sposób jednoznaczny linii zabudowy, co stanowi o naruszeniu zarówno art. 15 ust. 2 pkt 6 uchwały o p.z.p., jak i § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

Zgodnie z wcześniejszą częścią uzasadnienia wskazać należy, 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 uchwalodawca, na rysunku planu miejscowego, nie określił ustalonych w części tekstowej uchwały nieprzekraczalnych linii zabudowy od terenów: dróg lokalnych (oznaczonych symbolem: KDL), dróg dojazdowych (KDD), ciągów pieszo-jezdnych (KDLP), dróg wewnętrznych (KDW), terenów leśnych (ZL) oraz niektórych rowów melioracyjnych, stanowiących oznaczenie informacyjne planu. Powyższe stanowi o naruszeniu § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu.

Co więcej Rada Miejska w Łochowie, określiła linię zabudowy od terenów dróg lokalnych (powiatowych), oznaczonych w planie symbolami: 1 KDL(p) i 2 KDL(p), w sposób nienormatywny, niejednoznaczny. Z dyspozycji: § 16 pkt 4 lit. a tiret pierwsze, § 18 pkt 4 lit. a tiret pierwsze, § 19 pkt 4 lit. a tiret pierwsze i § 25 pkt 3 lit. f tiret pierwsze wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy od linii rozgraniczającej drogi KDL(p) ustalona została w odległości „nie mniejszej niż 5 m (...), jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni”. Tym samym podobnie, jak w przypadku wysokości zabudowy, zamiast w sposób jednoznaczny określić linie zabudowy, organy gminy zostały 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 planu, 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 terenów dróg KDL(p), 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 2013 r., poz. 260 z późn. zm.), obiekty budowlane przy drogach ogólnodostępnych powiatowych, powinny być usytuowane w odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, co najmniej: 8 m w terenie zabudowy lub 20 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. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.) 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: Łosiewice, Jerzyska i Łojki, 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 ZŁ, stanowiących tereny leśne;
- wyłączone zostały z zabudowy z wyjątkiem zabudowy związanej z prowadzoną gospodarką leśną, w ramach terenów oznaczonych symbolem ZL1, stanowiących tereny zalesień;
- wyłączone zostały z nowej zabudowy (z prawem do zachowania istniejącej zabudowy), w ramach terenów oznaczonych symbolem R1, stanowiących tereny rolne z zakazem zabudowy;
- stanowią tereny rolne, na których dopuszcza się zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w ramach terenów oznaczonych symbolem R;
- przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową i zabudowę lotniskową, w ramach terenów oznaczonych symbolem MN, o którym mowa w § 18 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 zw. 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, dotyczy zatem terenów zabudowy, podczas gdy obszar objęty planem takowym nie jest.

W kontekście powyższych naruszeń wskazać należy, że zgodnie z dokumentacją prac planistycznych Zarząd Dróg Powiatowych nie zajął stanowiska w trybie przewidzianym ustawą o p.z.p. Niemniej jednak spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień (w tym przypadku uzgodnienie nastąpiło z mocy art. 25 ust. 2 ustawy o p.z.p.), 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. Zatem ustalenia w planie zawarte w: § 16 pkt 4 lit. a tiret pierwsze, § 18 pkt 4 lit. a tiret pierwsze, § 19 pkt 4 lit. a tiret pierwsze i § 25 pkt 3 lit. f tiret pierwsze, nie tylko wprost naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, ale również przywołane powyżej przepisy odrębne.

Ponadto uchwała narusza również § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w związku z różnicami występującymi pomiędzy częścią tekstową i graficzną, a które dotyczą następujących ustaleń:

- w § 19 pkt 4 lit. a uchwały, w ramach jednostki terenowej 6 MN/U, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości: - nie mniejszej niż 5 metrów od linii rozgraniczających dróg KDL(p), KDL, KDD i KDPJ, jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni drogi KDL(p), - nie mniejszej niż 10 m od linii rozgraniczających terenów leśnych ZL, od osi Kanału Kolejowego (Łojewskiego Rowu) i od osi rowów melioracyjnych,*”; Tymczasem ustalenia na rysunku planu (*vide* arkusz nr 2, załącznika nr do 3 uchwały), w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy, na działkach o nr ew. 186, 187/2, 191, 192/2 z obrębu 0019, nie odpowiadają ustaleniom ww. części tekstowej uchwały; Linia zabudowy wrysowana na działkach: 186 i 191, nie spełnia ani wymogu sytuowania jej od terenów leśnych, ani od rowu melioracyjnego; Co więcej faktyczne wrysowanie wszystkich linii zabudowy, o których mowa w § 19 pkt 4 lit. a uchwały, wyklucza możliwość realizacji zabudowy na działkach: 186, 187/2 i 191;
- w § 18 pkt 4 lit. a tiret drugie uchwały, w ramach jednostki terenowej 20 MN, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości: (...) - nie mniejszej niż 10 m od linii rozgraniczających terenów leśnych ZL, od osi Kanału Kolejowego (Łojewskiego Rowu) i od osi rowów melioracyjnych,*”; Tymczasem na rysunku planu (*vide* arkusz nr 4, załącznika nr 3 do uchwały), na wyżej wymienionej jednostce, wrysowano wyłącznie linie zabudowy (działka nr 118, obręb 0017) od rowu melioracyjnego, przy czym ww. linie dociągnięto do terenów lasów (ZL), działek ew. nr 112, 120, obręb 0017, co stoi w ewidentnej sprzeczności z wymogiem zachowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 10 m od linii rozgraniczających terenów leśnych;
- w § 19 pkt 4 lit. a uchwały, w ramach jednostki terenowej 2 MN/U, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości: - nie mniejszej niż 5 metrów od linii rozgraniczających dróg (...) KDD (...), - nie mniejszej niż 10 m od linii rozgraniczających terenów leśnych ZL, od osi Kanału Kolejowego (Łojewskiego Rowu) i od osi rowów melioracyjnych,*”; Tymczasem ustalenia zawarte na rysunku planu miejscowego (*vide* arkusz nr 1, załącznika nr 3 do uchwały), wskazuje, że na wyżej wymienionej jednostce, określono wyłącznie linie zabudowy (działka nr 123/1 obręb 0009) od rowu melioracyjnego oraz Łojewskiego Rowu, przy czym linie zabudowy od Kanału Kolejowego dociągnięto do terenu drogi publicznej

- dojazdowej (IKDD), co stoi w ewidentnej sprzeczności z wymogiem zachowania nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 5 m od linii rozgraniczających dróg;
- w § 12 ust. 3 pkt 1 i 2 uchwały, ustalono: „3. Oznacza się na rysunku planu symbolem 1 ZC teren cmentarza oraz ustala warunki zagospodarowania i użytkowania obiektów w strefie jego oddziaływania: 1) na terenach w odległości do 50 m od granic cmentarza zakazuje się lokalizowania nowych zabudowań mieszkalnych, bądź budynków, w których przechowuje się artykuły żywnościowe oraz zakładów żywienia zbiorowego; dopuszcza się lokalizację dróg, miejsc postojowych i garaży; 2) na terenach w odległości od 50 m do 150 m od granic cmentarza dopuszcza się zachowanie oraz lokalizowanie nowych zabudowań mieszkalnych, bądź budynków w których przechowuje się artykuły żywnościowe oraz zakładów żywienia zbiorowego pod warunkiem zaopatrzenia w wodę wyłącznie z sieci wodociągowej;”; Tymczasem tereny znajdujące się ww. strefach (vide arkusz nr 1, załącznika nr 3 do uchwały), zostały przeznaczone pod: lasy (ZL), zalesienia (ZL1) oraz drogi (1KDL(p), 2KDL(p) i 3KDL), a zatem pod tereny, które zgodnie z ustaleniami planu, wykluczają możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz budynków, w których przechowuje się artykuły żywnościowe oraz zakładów żywienia zbiorowego;
 - w § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1) w pasie technologicznym linii elektroenergetycznych obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu terenu. Przyjmuje się pas technologiczny – strefę oddziaływania wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych – o szerokości 10 m (po 5 m w obie strony od osi linii) dla linii 15 kV;” Tymczasem pas technologiczny, o którym mowa w ww. ustaleniu, nie został wrysowany na rysunku planu.

Organ nadzoru wskazuje również, na sprzeczne ustalenia zawarte w poszczególnych częściach tekstu uchwały. I tak m.in. w:

- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, ustalono: „2) 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 instalacje winny odbywać się pod nadzorem właściwego operatora systemu elektroenergetycznego;”; Z pierwszej części zdania wynika zatem zakaz zabudowy (a zatem budowy, o której mowa w art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane), z drugiej zaś części, dopuszcza się roboty budowlane, przez które zdaniem organu nadzoru należy rozumieć: „(...) budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego” (quod vide art. 3 pkt 7 ustawy Prawo budowlane);
- § 24 pkt 2 lit. a uchwały, w ramach jednostki terenowej ZL2, ustalono: „zakaz budowy obiektów budowlanych”; Tymczasem zgodnie z ustaleniami ogólnymi zawartymi w: § 8 ust. 5 pkt 2 i 6, § 13 ust. 5, § 14 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a i § 14 ust. 2 pkt 7 lit. a i c, w zw. z § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, na wszystkich terenach, a zatem również i na terenie ZL2 dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych;
- § 26 pkt 2 lit. c uchwały, w ramach jednostki terenowej R1, ustalono: „zakaz budowy obiektów budowlanych”; Tymczasem zgodnie z ustaleniami ogólnymi: § 8 ust. 5 pkt 2 i 6, § 13 ust. 5, § 14 ust. 1 pkt 2 i 4, § 14 ust. 2 pkt 5 lit. a i § 14 ust. 2 pkt 7 lit. a i c, w zw. z § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, na wszystkich terenach, a zatem również i na terenie R1 dopuszczono lokalizację obiektów budowlanych.

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. Z kolei sprzeczne zapisy planu poszczególnych częściach tekstu uchwały, stwarzają luz interpretacyjny, co jest niedopuszczalne, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien zawierać konkretne normy.

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia w sprawie planu, 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, co wielokrotnie podkreślano w niniejszym rozstrzygnięciu.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż podejmując uchwałę wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy m.in. wspomnianych już wcześniej ustaleń planu, zawartych w:

- § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, w którym zdefiniowano pojęcie *maksymalnej wysokości zabudowy*, ograniczając je wyłącznie do wysokości budynków; Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie planu, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy; Co więcej 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 (§ 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie), definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków; Dodatkowo definiowanie w akcie prawa miejscowego pojęcia, którego definicja zawarta jest już w akcie prawnym powszechnie obowiązującym (np. ustawie czy rozporządzeniu wykonawczym do ustawy) jest sprzeczne z zasadami techniki prawodawczej; Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) – „*W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.*”; Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.*”;
- § 8 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*2) w liniach rozgraniczających dróg dopuszczenie lokowania, za zgodą zarządcy, nośników reklamowych lecz nie w sposób zastrzeżony dla znaków drogowych lub w sposób utrudniający ich odczytywanie;*”; Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.; Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym, wspomniane zasady powinny zawierać: określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów; Z cytowanych powyżej ustaleń

planu miejscowego wynika, że regulują one kwestie dotyczące zezwolenia zarządcy drogi, na umieszczanie w pasie drogowym obiektów budowlanych, niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego oraz reklam; Tymczasem powyższe kwestie uregulowane zostały w art. 40 ust. 2 pkt 3 ustawy o drogach publicznych; Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy przedmiotowej uchwały dotyczące uzyskania zgody zarządcy, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców dróg; Zadania zarządców dróg, związane z administrowaniem drogami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego;

- § 10 ust. 2 uchwały, który zawiera sformułowania na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, dodatkowo bez wyraźnego umocowania prawnego wynikającego z art. 15 ustawy o p.z.p.; Powyższe narusza także dyspozycję przepisów ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r., poz. 1446 z późn. zm.), w szczególności art. 19 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, że „*W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się, w szczególności ochronę: 1) zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia; 2) innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków; 3) parków kulturowych.*”;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, który dopuszcza inwestycje w pasie technologicznym (nie wyznaczonym na rysunku planu) oraz roboty budowlane, pod nadzorem właściwego operatora systemu elektroenergetycznego; Powyższa kwestia zaś wykracza poza kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Brak również podstaw prawnych do zawarcia ustaleń o których mowa w § 14 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*c) dopuszcza się indywidualne oczyszczalnie przydomowe pod warunkiem udokumentowania odpowiednich warunków gruntowo-wodnych i terenowych*”. Ustalenia powyższe są ustaleniami warunkowymi, brak przy tym podstaw prawnych, wynikających z art. 15 ustawy o p.z.p. do nakładania obowiązków związanych „*odpowiednim dokumentowaniem warunków gruntowo-wodnych i terenowych*”.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację lub powtórzenie postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych uchwały (bądź ich części).

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 domniemanie 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. (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*”.

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

Ponadto Rada Miejska w Łochowie, wykroczyła również poza zakres kompetencji ustawy o p.z.p., w ustaleniach:

- § 11 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. *Ustala się następujące parametry nowo wydzielonych działek: 1) minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych jak w przepisach szczegółowych; 2) minimalna szerokość działek dróg wewnętrznych 6 m; 3) narożne ścięcia linii rozgraniczających działek dróg wewnętrznych o długości boków nie mniejszej niż 3 m.*”;
- § 18 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) *parametry nowo wydzielanych działek: minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej 1000 m²*”;
- § 19 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) *parametry nowo wydzielanych działek: minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej 1000 m²*”;
- § 20 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „5) *parametry nowo wydzielanych działek: minimalna powierzchnia nowotworzonej działki budowlanej 2000 m²*”.

Ustalania planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, „*ustalania dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

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

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie, w tym przede wszystkim z Rozdziału pn. „*Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*” oraz ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w: § 18 pkt 5, § 19 pkt 5 i § 20 pkt 5 uchwały.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Miejska w Łochowie, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 29 października 2003 r. (uchwała Nr XI/108/2003), to tym samym, nie miała ona możliwości określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki także w odniesieniu do trybu podziału, o której mowa w ww. ustaleniach.

W związku z powyższym, Rada Miejska w Łochowie naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto w przedmiotowej sprawie bezsporne jest, że w dniu 25 lutego 2015 r. Rada Miejska w Łochowie podejmując uchwałę Nr VI/35/2015 w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Łosiewice, Jerzyska, Łojki*, stwierdziła „*zgodność z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów zatwierdzonym uchwałą nr IX/81/2003 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 23 czerwca 2003 r., zmienionym uchwałą nr XLIII/413/2006 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 6 września 2006 r.,*”, zamiast z ustaleniami studium, które zostało uchwalone podczas tej samej sesji (uchwała Nr VI/33/2015).

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Wskazać przy tym należy, iż w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń. W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszono zarówno zasady sporządzania

planu, jak i, w sposób istotny, tryb sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Mając na uwadze fakt, iż owe uchyczenia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych (rozbieżności pomiędzy częścią tekstową i graficzną), to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Ld 713/10). Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VI/35/2015 Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 25 lutego 2015 r. w sprawie: *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Łosiewice, Jerzyska, Łojki*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski

