

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 03 stycznia 2022 r.

WNP-I.4131.334.2021.MO

**Rada Gminy Bielsk**

plac Wolności 3A

09 – 230 Bielsk

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 203/XXXII/2021 Rady Gminy Bielsk z 29 listopada 2021 r. *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Machcino, Konary,* w odniesieniu do ustaleń:

* § 3 ust. 3, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, zwymiarowanych odległości, znajdujących się w granicach obszaru objętego planem miejscowym, zamieszczonych w części graficznej;
* § 6 ust. 1 pkt 2;
* § 6 ust. 1 pkt 4;
* § 9 ust. 2, w zakresie sformułowania: *„(…), w tym służących potrzebom komunikacji społecznej (…)”;*
* § 10 ust. 7 pkt 5 lit. c;
* § 13 ust. 4 pkt 1, w zakresie sformułowania: „*powierzchnia wydzielanych działek powinna znaleźć uzasadnienie w programie funkcjonalnym obiektu, przedsięwzięcia, inwestycji, (…)”;*
* § 15 ust. 4 lit. b i c;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu sporządzonym w skali 1:2000, stanowiącej załącznik   
  nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, zwymiarowanych odległości, znajdujących się w granicach obszaru objętego planem miejscowym.

**Uzasadnienie**

Na sesji 29 listopada 2021 r. Rada Gminy Bielsk podjęła uchwałę Nr 203/XXXII/2021 *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Machcino, Konary.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 2 i art. 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Na wstępie należy wskazać, że uchwała została podjęta w związku z rozstrzygnięciem nadzorczym Nr WNP-I.4231.159.2021.MO z 29 lipca 2021 r. stwierdzającym nieważność uchwały   
Nr 178/XXIX/2021 Rady Gminy Bielsk z 24 czerwca 2021 r. *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Machcino, Konary.*

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

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

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

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 bowiem 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);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak   
i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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

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.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r.   
(Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), 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.

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 obowiązującym, w dacie podjęcia uchwały, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego w dalszej części jako *„rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, 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 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono, w istotny sposób, zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji:

* 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 m.p.z.p. obligatoryjnym elementem części tekstowej oraz graficznej planu miejscowego jest określenie linii zabudowy;
* art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego stanowią ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Tymczasem w ustaleniach zawartych m.in. w:

* § 10 ust. 13 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: *„13. Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków: 1)* ***1KDG****- tereny komunikacji drogowej, droga powiatowa Nr 5201W w klasie drogi głównej: a) szerokość w liniach rozgraniczających –* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****,”;*
* § 10 ust. 13 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: *„13. Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków: (…) 2)* ***1KDZ****- tereny komunikacji drogowej, droga powiatowa Nr 2910W w klasie drogi zbiorczej: a) szerokość w liniach rozgraniczających –* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****,”;*
* § 10 ust. 13 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: *„13. Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków: (…) 3)* ***1KDL, 2KDL*** *- tereny komunikacji kołowej, drogi gminne w klasie lokalnej: a) szerokość w liniach rozgraniczających –* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****,”;*
* § 10 ust. 13 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: *„13. Rozbudowa, przebudowa i budowa systemów komunikacyjnych winna być prowadzona z zachowaniem następujących warunków: (…) 4)* ***1KDD  
  -5KDD*** *- tereny komunikacji kołowej, drogi dojazdowe: a) szerokość w liniach rozgraniczających* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****,”;*
* § 10 ust. 15 uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach zabudowanych i projektowanych do zainwestowania* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****, w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi: (…)”;*
* § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1MN – 12MN**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu*** *i z § 10 ust. 15;”;*
* § 12 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1MNU – 5MNU**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu*** *i z § 10 ust. 15;”;*
* § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1U**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu*** *i z § 10 ust. 15;”;*
* § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1RM – 18RM**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu*** *i z § 10 ust. 15;”;*
* § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1RU**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****;”;*
* § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1R – 13R**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu****, w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi;”;*
* § 17 ust. 2 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1PU**, w brzmieniu:*„2. Zasady zagospodarowania terenu: 1) nieprzekraczalne linie zabudowy* ***zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu*** *i z § 10 ust. 15;”,*

Rada Gminy Bielsk odsyła do części graficznej w zakresie parametrów dotyczących linii zabudowy oraz szerokości dróg. Na rysunku zostały co prawda dokonane zwymiarowania ww. elementów planu, jednakże sam wymiar, zarówno na mocy ustaleń § 3 ust. 3, jak i **legendy rysunku planu**,   
nie tylko nie został zaliczony do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, ale również nie został wyodrębniony i wyjaśniony w legendzie rysunku planu miejscowego.

Tym samym oprócz naruszenia ww. przepisów, doszło również do istotnego naruszenia art. 15   
ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z powstaniem ewidentnej **sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną przedmiotowego planu miejscowego, jak również do ewidentnego braku objaśnienia użytych na rysunku planu miejscowego wszystkich oznaczeń.**

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 m.p.z.p. 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 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 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 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 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 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 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 418919);
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 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. Cześć tekstowa planu   
  nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”*;
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 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 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 rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu   
  i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14   
  ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego   
  2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”*.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub   
w części.

Biorąc pod fakt, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenia planu miejscowego odnosić się mogą jedynie do obszaru objętego planem miejscowym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

* § 3 ust. 3, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, zwymiarowanych odległości, znajdujących się w granicach obszaru objętego planem miejscowym, zamieszczonych w części graficznej;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu sporządzonym w skali 1:2000, stanowiącej załącznik   
  nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, zwymiarowanych odległości, znajdujących się w granicach obszaru objętego planem miejscowym,

co doprowadzi do zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych ustaleń, w tym zakresie.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia wykonawczego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się   
w granicach władztwa planistycznego gminy. Powyższe należy interpretować w kontekście art. 7 Konstytucji RP zgodnie z którym organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Bielsk, 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. (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 prawym, 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”.*

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu 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 (opcjonalnie jego zmianie), normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Tymczasem w:

* § 6 ust. 1 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego   
  1. Obowiązuje: (…) 2) nakazuje się stosowanie w budownictwie dla budynków mieszkalnych, form architektonicznych* ***o stonowanej kolorystyce*** *oraz tradycyjnych materiałów budowlanych****w nawiązaniu do lokalnej tradycji****; (…) 4) zachowanie ustalonej planem* ***intensywności zabudowy przez realizację stosownej wielkości powierzchni biologicznie czynnej****.”;*
* § 9 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„2. Na terenach wymienionych w ust.1 pkt 1 dopuszcza się sytuowanie budowli, obiektów i urządzeń, w tym służących potrzebom komunikacji społecznej na zasadach określonych w przepisach odrębnych dot. dróg publicznych.”;*
* § 10 ust. 7 pkt 5 lit. c uchwały, w brzmieniu: *„7. Zaopatrzenie w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej średniego i niskiego napięcia kablowej lub napowietrznej z zachowaniem następujących warunków: (…) 5) dopuszcza się zachowanie istniejącej lokalizacji sieci dystrybucyjnej energii elektrycznej z uwzględnieniem obostrzeń wynikających z jej istnienia, dla linii napowietrznych NN400kV i SN 15kV obowiązują strefy ochronne (ograniczonego zagospodarowania) w odległości odpowiednio 40m i 7m od osi w każdą stronę, w strefie obowiązuje: (…) c) dopuszcza się zmniejszenie stref ochronnych z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących norm, przepisów i zasad branżowych;”*;
* § 13 ust. 4 pkt 1, w brzmieniu: *„4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1)* ***powierzchnia wydzielanych działek powinna znaleźć uzasadnienie   
  w programie funkcjonalnym obiektu, przedsięwzięcia, inwestycji****, minimalna powierzchnia działki – 2000 m2;”.*

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p*. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (…) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego”*. Konkretyzację ww. przepisu odnajdziemy w obowiązującym w dacie podjęcia uchwały § 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego 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**.

Wskazaną dyspozycję należy przy tym rozpatrywać przez pryzmat przepisu:

* § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym *„Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: (…) 6) nakazach, zakazach, dopuszczeniach   
  i ograniczeniach w zagospodarowaniu terenów – należy przez to rozumieć określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;”*;
* § 2 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym *„Ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o: (…) 7) elementach zagospodarowania przestrzennego   
  – należy przez to rozumieć w szczególności istniejące i projektowane pierzeje ulic, place miejskie, osie i punkty widokowe, dominanty kompozycji przestrzennej, charakterystyczne obiekty,   
  a także tereny zieleni.”.*

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej **treści bezwzględnie obowiązujące normy**, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to   
nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Należy przy tym zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określić można fakultatywnie sposób usytuowania obiektów budowlanych   
w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów, jednakże ustalenia   
w tym zakresie muszą mieć charakter normatywny. Tym samym zapisy zawarte w § 6 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: *„nakazuje się stosowanie w budownictwie dla budynków mieszkalnych, form architektonicznych* ***o stonowanej kolorystyce*** *oraz tradycyjnych materiałów budowlanych* ***w nawiązaniu do lokalnej tradycji****;”,* nie wyrażają żadnej normy prawnej możliwej do zastosowania w sprawie.

Brak wyrażenia jakiejkolwiek normy prawnej odnosi się również do zapisu zawartego w § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały. W kontekście tego „ustalenia” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zarówno *intensywność zabudowy*, jak i *wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej* należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, przy czym ustawodawca sprecyzował, że przez maksymalną i minimalną intensywność zabudowy należy rozumieć wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy. Tym samym stosowany   
w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy, w przypadku realizacji budynków, stanowi stosunek powierzchni całkowitej **wszystkich kondygnacji** budynków do powierzchni terenu działki budowlanej (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z 25 września   
2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury   
z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa   
o kondygnacji *„należy przez to rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia   
z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne”.* Przepisy rozporządzenia   
w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dzielą kondygnację na podziemną, o której mowa w § 3 pkt 17 *[kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację]* oraz nadziemną, o której mowa w § 3 pkt 18 *[każda niebędąca kondygnacją podziemną]*.

Skoro zdefiniowany w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźnik intensywności zabudowy odnosi się do powierzchni całkowitej zabudowy, to całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne kondygnacje budynku, o których mowa w ww. przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Także w tym przypadku podstawą do dokonania obliczeń jest norma PN-ISO 9836:1997.

Powyższa kwestia była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym m.in.   
w wyroku:

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt   
  II SA/Wr 475/13, w którym Sąd stwierdził, że *„W ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnienie całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 r.M.I. poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyżej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia (w podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in.   
  w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13).”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2016 r. sygn. akt   
  VIII SA/Wa 897/15, w którym stwierdzono: *„Należy zgodzić się z organem nadzoru, iż art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako – wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.* ***Całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak   
  i podziemne części kondygnacji budynku****. W § 3 pkt 16 rozporządzenia jako kondygnacje budynku traktujemy zarówno podziemną, jak i nadziemną część budynku. Modyfikacja wprowadzona w § 2 pkt 3 uchwały pozostaje w sprzeczności z § 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p.   
  i jako taka stanowi istotne naruszenie prawa.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 października 2016 r. sygn. akt   
  IV SA/Po 457/16, w którym stwierdzono *„Tymczasem Rada Miejska w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy jako wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej, na której zlokalizowana jest zabudowa. Już wstępna analiza regulacji zawartej w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały pozwala zauważyć, że definicja pojęcia powierzchni zabudowy jakim posłużyła się Rada Gminy jest pojęciem węższym, aniżeli pojęcie intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2   
  pkt 6 u.p.z.p., bowiem Rada Gminy zawężyła omawiany wskaźnik jedynie do budynków, wyłączając spod ustaleń planu w tym zakresie innego rodzaju zabudowę. Jednakże ustawodawca obligatoryjnym elementem miejscowego planu miejscowego uczynił wskaźnik intensywności zabudowy rozumiany jako powierzchni całkowitej zabudowy, do powierzchni działki budowlanej, a nie powierzchni zabudowy budynkami. Uchybienie to jest o tyle istotne, że Rada Gminy   
  w kolejnych przepisach zaskarżonej uchwały zamiast maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dokonała ustaleń wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.”;*
* *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 maja 2013 r. sygn. akt   
  II SA/Wr 229/13,* w którym Sąd stwierdził: *„****Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnienie całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.*** *Tym samym stosowany w urbanistyce   
  i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów   
  z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA)”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. sygn. akt   
  IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: *„Pojęcie wartości netto i brutto jest pojęciem stosowanym w planowaniu przestrzennym i urbanistyce w odniesieniu do powierzchni terenu (netto lub brutto) stanowiącej element brany pod uwagę przy wyliczeniu wskaźnika intensywności zabudowy. Wskaźnik intensywności zabudowy netto jak słusznie wskazuje   
  w odpowiedzi na skargę organ nadzoru, to stosunek powierzchni wszelkiej zabudowy   
  do powierzchni na jakiej się ona znajduje (działki, terenu). Wskaźnik intensywności zabudowy brutto, to stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni terenu brutto (a więc uwzględniającej teren przeznaczony np. na komunikację, usługi). Im większa jest powierzchnia terenu brana pod uwagę przy ustalaniu wskaźnika intensywności, tym niższa jest określana wartość.”.*

Z kolei minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, związany jest m.in. z nawierzchnią urządzoną w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innymi powierzchniami zapewniającymi naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m2, oraz wodę powierzchniową w granicach danej działki budowalnej (por. § 3 pkt 22 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie).

Tym samym nie ma żadnej korelacji pomiędzy intensywnością zabudowy a powierzchnią biologicznie czynną.

Z kolei w ramach ustaleń zawartych w § 9 ust. 2 uchwały, dopuszczono do realizacji bliżej   
nie określonych obiektów budowalnych, ***służących potrzebom komunikacji społecznej*,** przy czym   
w uchwale nie zdefiniowano tego pojęcia. Tym samym nie jest wiadomym o jakie konkretnie obiekty budowlane chodzi. Tymczasem stosownie do dyspozycji 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, co oznacza konieczność zawarcia jednoznacznych regulacji   
w tym zakresie.

Ponadto w ramach ustaleń zawartych w § 13 ust. 4 pkt 1 ustawy o p.z.p. nałożono dodatkowe,   
nie przewidziane przepisami ustawy o p.z.p. procedury związane z wymogiem ***uzasadnienia programu funkcjonalnego obiektu, przedsięwzięcia a także inwestycji****,*w ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, podczas gdy zakres ustaleń w tym zakresie określony został w sposób szczegółowy w § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. i powinien obejmować ustalenia w zakresie minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz kąt położenia granic działek   
w stosunku do pasa drogowego.

Należy przy tym zauważyć, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 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:

* § 134załącznika 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.”;*
* § 135załącznika 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.”;*
* § 137załącznika do rozporządzenia *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.*

Tymczasem, ustalenia o których mowa powyżej wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej odpowiednio w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **Podsumowując należy stwierdzić, że Rada Gminy Bielsk nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii**, **w tym nakładania dodatkowych obowiązków nie wynikających z żadnych przepisów prawa.**

Organ nadzoru ponownie wskazuje, 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.

Tymczasem w ustaleniach zawartych w § 10 ust. 7 pkt 5 lit. c, w ramach zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej i komunikacji, w odniesieniu do napowietrznych linii elektroenergetycznych 400 kV i 15 kV określono strefy ochronne, odpowiednio po 40 m i 7 m od osi w każdą stronę, przy jednoczesnym dopuszczeniu zmniejszenie stref ochronnych z uwzględnieniem powszechnie obowiązujących norm, przepisów i zasad branżowych. Z powyższych ustaleń wynika, że **Rada Gminy Bielsk, uzależniła możliwość zmiany ustaleń planu miejscowego poza trybem określonym w art. 27 ustawy o p.z.p. Ponadto z ustaleń tych nie wynika, jakie konkretnie przepisy, normy i zasady branżowe umożliwiają dokonanie zmian w ustaleniach planu miejscowego, ani tez kto i na jakich zasadach miałby dokonywać owych odstępstw od przyjętych w planie miejscowym stref.**

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji   
i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy   
i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego   
i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji   
i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Z kolei stosownie do dyspozycji [art. 15 ust. 2 pkt 7](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(15)ust(2)pkt(7)&cm=DOCUMENT) ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa [art. 15 ust. 1](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(15)ust(1)&cm=DOCUMENT) ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4   
pkt 7 [rozporządzenia](https://sip.lex.pl/#/document/17052044?cm=DOCUMENT) w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż stosownie do wymogów 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](https://sip.lex.pl/#/document/17027058?unitId=art(15)ust(2)pkt(9)&cm=DOCUMENT) ustawy o p.z.p.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną   
do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków nie wynikających z obowiązujących przepisów a także z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 10 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

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 Gminy Bielsk, 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. (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 prawym, 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”.*

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p.,   
jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe stanowi   
o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w wadliwej części.

**Kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu .**

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nie określonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 10 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 i 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W judykaturze, poglądy zbieżne z ww. stanowiskiem nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt   
  II SA/Wr 475/13;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 listopada 2013 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 1550/13;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2013 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 1705/13;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 1783/13;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt   
IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż: *„Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje   
do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki   
w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych   
w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych   
i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Glinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana   
w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”*.

Również WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż *„Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Glinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”*.

Ilekroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody, opinii (zezwolenia   
lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, czy też dopuszcza stosowanie odpowiednich odstępstw wprost o tym stanowi   
w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Należy także 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 (opcjonalnie jego zmianie), normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Powyższe oznacza zatem, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych dotyczących zmniejszenia ustalonych w nim stref ochronnych. Tymczasem ustalenia, o których mowa w § 10 ust. 7 pkt 5 lit. c zostały wydane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że przedmiotowy plan miejscowy narusza zasady jego sporządzania określone w ustawie o p.z.p., również poprzez zawarcie ustaleń naruszających przepisy odrębne.

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 miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały przepisy ustawy   
z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.).

Zgodnie z 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, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., *„ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania   
i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”*.

Z części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone na cele rolne, w tym m.in. teren oznaczony symbolem 1RU.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

* § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się podział obszaru na tereny o następującym przeznaczeniu: (…) 4) tereny zabudowy obsługi produkcji w gospodarstwie rolnym oznaczone symbolem* ***RU****;”;*
* § 15 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem* ***1RU*** *ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – zabudowa obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych wraz z obiektami towarzyszącymi; 2) przeznaczenie uzupełniające – zabudowa zagrodowa, usługowa w zakresie usług nieuciążliwych związanych   
  z obsługą rolnictwa, urządzenia i obiekty związane z funkcją podstawową,”*,

jak też z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, na którym liniami rozgraniczającymi wyznaczono teren oznaczony symbolem 1RU.

W odniesieniu do terenu 1RU, w § 15 ust. 4 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w tym dotyczące minimalnej szerokości frontu działki (lit. b) oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (lit. c), pomimo odesłania ustaleń w tym zakresie do przepisów odrębnych (lit. a). Powyższe wynika z ustaleń zawartych w § 15 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: *„4. Szczegółowe zasad i warunki scalania i podziału nieruchomości: a) zgodnie z przepisami odrębnymi; b) minimalna szerokość frontu działki 25m; c) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego – 900.”.*

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

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy   
z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1912).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 15 ust. 4 lit. b, c uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1RU, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przytoczonych ustaleń uchwały, dotyczących zasad i warunków scalania nieruchomości,   
w odniesieniu do ww. terenu.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny   
w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

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

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące   
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**. **Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak:   
w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt   
IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane   
w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy** jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, **przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię** - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt   
SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171   
ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany* ***jest według kryterium legalności****.”*.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania   
w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego   
z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*).

Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *„na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 203/XXXII/2021 Rady Gminy Bielsk z 29 listopada 2021 r. *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Machcino, Konary,* w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego,co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, 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.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/