



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 października 2024 r.

WP-I.4131.197.2024

Rada Miejska w Lubowidzu

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 2024 r. poz. 1465)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 24/VI/2024 Rady Miejskiej w Lubowidzu z 13 września 2024 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Huta, gmina Lubowidz.*

Uzasadnienie

Na sesji 13 września 2024 r. Rada Miejska w Lubowidzu podjęła uchwałę Nr 24/VI/2024 *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Huta, gmina Lubowidz.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 2 lit. a i pkt 4 tej ustawy.

Powyższą uchwałę oraz dokumentację prac planistycznych doręczono organowi nadzoru drogą elektroniczną za pomocą platformy ePUAP, przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Lubowidz z 19 września 2024 r.

Ponadto, w związku ze zgłoszonym telefonicznie wnioskiem organu nadzoru o przekazanie, w wersji papierowej, uchwały wraz z rysunkiem planu w skali zgodnej z ustaleniami uchwały:

- 23 września 2024 r. i 26 września 2024 r. doręczono uchwałę wraz załącznikami w formie papierowej, przy czym załącznik graficzny do uchwały nie był zgodny ze skalą ustaloną w tekście uchwały;

- 30 września 2024 r. doręczono uchwałę wraz załącznikami w formie papierowej, w tym z załącznikiem graficznym zgodnym ze skalą określoną w tekście uchwały;
- 4 października 2024 r. doręczono, w formie papierowej, załącznik graficzny do uchwały, zgodny ze skalą określoną w tekście uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Lubowidzu zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 15 października 2024 r., znak: WP-I.4131.197.2024.

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.

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

Zgodnie z 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 uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami z 8 stycznia 2024 r. znak: RGG.6727.1.2023, Burmistrz Miasta i Gminy Lubowidz wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Miejska w Lubowidzu zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 321/LIV/2023 z 25 sierpnia 2023 r., **to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.**

Mając zatem na uwadze treść **art. 67 ust. 3 pkt 1** ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;”, to w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2

pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu **obowiązującym od 24 września 2023 r.**, bez względu na datę zainicjowania procedury sporządzania planu miejscowego.

W związku z powyższym, w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie m.in. przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, przy czym przez:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m² – zgodnie z art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – zgodnie z art. 2 pkt 29 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **intensywności zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **nadziemnej intensywności zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **udziale powierzchni zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej – zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p.

Z ustaleń ogólnych uchwały zawartych w § 8 uchwały, w brzmieniu: „*Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba i sposób realizacji miejsc*

do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: **określono w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów.**” Wynika wprost, że **maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy** określono w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.

Tymczasem z ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami:

- **1US** wynika z jednej strony, że **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy** winna zostać określona w odniesieniu do **nadziemnej zabudowy** (§ 16 ust. 4 uchwały), zaś z drugiej strony, wartości liczbowe tych wskaźników **nie określono dla nadziemnej zabudowy** (§ 16 ust. 4 pkt 5 uchwały), na co jednoznacznie wskazują ustalenia zawarte w ustępie 4 tego paragrafu uchwały, tj. w § 16 ust. 4 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, **maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy** (...) **ustala się:** (...) „5) **maksymalną i minimalną intensywność zabudowy:** 0,05-0,6;”;
- **1PEF, 2PEF i 3PEF** wynika z jednej strony, że **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy** winna zostać określona w odniesieniu do **nadziemnej zabudowy** (§ 17 ust. 4 uchwały), zaś z drugiej strony, wartości liczbowe tych wskaźników **nie określono dla nadziemnej zabudowy** (§ 17 ust. 4 pkt 5 uchwały), na co jednoznacznie wskazują ustalenia zawarte w ustępie 4 tego samego paragrafu uchwały, tj. w § 17 ust. 4 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, **maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy** (...) **ustala się:** (...) „5) **maksymalną i minimalną intensywność zabudowy:** 0,05-0,8;”;
- **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM** wynika z jednej strony, że **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy** winna zostać określona w odniesieniu do **nadziemnej zabudowy** (§ 21 ust. 4 uchwały), zaś z drugiej strony, wartości liczbowe tych wskaźników **nie określono dla nadziemnej zabudowy** (§ 21 ust. 4 pkt 6 uchwały), na co jednoznacznie wskazują ustalenia zawarte w ustępie 4 tego samego paragrafu uchwały, tj. w § 21 ust. 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, **maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy** (...) **ustala się:** (...) „6) **maksymalną i minimalną intensywność zabudowy:** 0,05-1,2;”.

Z cytowanych powyżej ustaleń zawartych w: § 16 ust. 4 pkt 5, § 17 ust. 4 pkt 5 i § 21 ust. 4 pkt 6 uchwały wynika, iż zostały one sformułowane przy zastosowaniu przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu sprzed nowelizacji, zamiast zastosowania znowelizowanego tego przepisu, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru wskazuje, że określenie **maksymalnej intensywności zabudowy**, w omawianym przypadku, w związku z dyspozycją art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, uznać należy co najwyżej jako **fakultatywne (nieobowiązkowe)**, co wynika wprost z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 11) **maksymalną intensywność zabudowy**”. Jednocześnie **brak określenia zarówno maksymalnej, jak i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, jako wskaźników obligatoryjnych** na podstawie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, **uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**.

Podsumowując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że podjęta uchwała nie spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia minimalnej i maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu kolejnymi symbolami: 1US, 1PEF, 2PEF, 3PEF, 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że dla terenów przeznaczonych pod lasy oznaczonych kolejnymi symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L i 18L (*vide* § 22 uchwały) oraz dla terenów przeznaczonych pod zieleń naturalną, oznaczonych symbolami: 1ZN i 2ZN (*vide* § 23 uchwały) **nie określono minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, pomimo umożliwienia na nich realizacji obiektów budowlanych, w tym urządzeń infrastruktury technicznej, co narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, oraz stanowi o **istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego**.

W tym miejscu należy zauważyć, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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 parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy** oraz **powierzchnia biologicznie czynna**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również 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.

Należy również zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

- budynków: **minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej** oraz gabaryty obiektów.

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określenie wskaźnika **maksymalnej intensywności zabudowy**.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, uchwała ta powinna zawierać **minimalny i maksymalny nadziemny wskaźnik intensywności zabudowy** oraz **minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej**, udział powierzchni zabudowy, a także maksymalną wysokość zabudowy i linie zabudowy.

Ustalenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej należy w tym przypadku do obowiązkowych elementów treści zmienionego planu miejscowego.

Jeżeli zatem stosownie do wymogów uchwały przystąpieniowej zainicjowano proces sporządzenia planu miejscowego w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, to w związku z nowelizacją ustawy o p.z.p. **wszelkie parametry i wskaźniki zarówno w zakresie zabudowy, jak i zagospodarowania terenu winny spełniać wymogi określone w aktualnym brzmieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w rozumieniu pojęć, o których mowa w art. 2 pkt 28-35 znowelizowanej ustawy o p.z.p. bez względu na treść uchwały przystąpieniowej.**

Ustalanie wskaźnika maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.

Należy również wskazać, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków

faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Tym samym organ nadzoru wskazuje, że podjęta uchwała nie spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 1US, 1PEF, 2PEF, 3PEF, 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L, 18L, 1ZN i 2ZN. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do tych terenów.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie zatem zarówno przepis art. 3 ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530), jak również przepisy zawarte w art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82), z których wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach,

zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

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

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i 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 przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami:

- § 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w ramach ustaleń ogólnych, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1) zakaz lokalizacji funkcji i obiektów niezwiązanych z podstawowym przeznaczeniem terenu i jego obsługą, z wyłączeniem inwestycji celu publicznego, rozumianych jako urządzenia infrastruktury technicznej; 2) wysokość inwestycji celu publicznego, rozumianych jako urządzenia infrastruktury technicznej – zgodnie z przepisami odrębnymi;*”;
- § 12 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w ramach ustaleń ogólnych, w brzmieniu: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się: 1) dopuszczenie modernizacji, budowy, przebudowy oraz rozbudowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej; 2) lokalizowanie urządzeń infrastruktury w granicach terenów o przeznaczeniu KDD i KR, a także między nieprzekraczalnymi liniami zabudowy a liniami rozgraniczającymi, wzdłuż granic działek lub ogrodzeń, a także w sposób umożliwiający realizację przyłączy dla nowych użytkowników w granicach działek;*”;
- § 22 ust. 1 i ust. 2 uchwały, w ramach ustaleń szczegółowych, w brzmieniu: „*1. Dla terenów oznaczonych symbolami 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L i 18L ustala się przeznaczenie: teren lasu. 2. W zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1) wyłącznie użytkowanie leśne, zgodnie z przepisami odrębnymi; 2) pozostałe ustalenia zgodnie z § 3 pkt 1 i pkt 2.*”;

Rada Miejska w Lubowidzu dopuściła możliwość lokalizowania infrastruktury technicznej poza terenami dróg publicznych, tj. również w ramach terenów przeznaczonych pod lasy, oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L i 18L. Powyższe wynika wprost z ustaleń § 12 pkt 1 nie wyłączono terenów lasów, zaś z § 22 ust. 2 pkt 2, w związku z ustaleniami § 3 pkt 1 uchwały, jednoznacznie wynika możliwość realizacji urządzeń infrastruktury technicznej, stanowiących inwestycję celu publicznego, co w związku z brakiem uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne pod realizację urządzeń infrastruktury technicznej, stanowi o istotnym naruszeniu zasad i istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

W załączonym do dokumentacji prac planistycznych uchwały, piśmie z 13 maja 2024 r., Burmistrz Miasta i Gminy Lubowidz stwierdził m.in., że przedmiotowy plan miejscowy nie obejmuje gruntów leśnych, które wymagałyby zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro tereny te, w zakresie przeznaczenia terenu, zakwalifikowane zostały jako las, to docelowo dla nich zastosowanie znajdują zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają

realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji** i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, późn. zm.): „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

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

- 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W powyższym zakresie, naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujących kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów (w lasach) nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż leśna.

Ponadto, w przypadku stwierdzenia występowania lasów, w rozumieniu ustawy o lasach, przed określeniem przeznaczenia dopuszczającego realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i w związku z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały **w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod lasy oznaczonych symbolami: 1L, 2L, 3L, 4L, 5L, 6L, 7L, 8L, 9L, 10L, 11L, 12L, 13L, 14L, 15L, 16L, 17L i 18L.**

Ponadto, z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. poz. 2404), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, zgodnie z którym ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej zawierają określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją dróg i innych szlaków komunikacyjnych.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w cytowanym powyżej art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3 i 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia** (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602). Powyższe wynika również z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z: 1 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 551/15; 18 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 533/15; 17 marca 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 334/15; 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, wszystkie publ. CBOSA).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in.

w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż *„Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: *„Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu*

- planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: *„Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;*
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: *„Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania*

i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w: § 12 pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 10, pkt 11, pkt 12, pkt 13 i pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej ustala się: (...) 6) zasady zaopatrzenia w wodę: a) z sieci wodociągowej, b) dopuszcza się zaopatrzenie w wodę z istniejących indywidualnych ujęć własnych; c) należy zapewnić wodę do celów przeciwpożarowych, w tym służącą do zewnętrznego gaszenia pożaru dla nowo powstałych obiektów, zgodnie z przepisami odrębnymi; 7) zasady odprowadzania ścieków bytowych: a) do sieci kanalizacji sanitarnej, b) do czasu realizacji kanalizacji sanitarnej dopuszcza się szczelne, bezodpływowe zbiorniki na nieczystości płynne; 8) zasady odprowadzania wód opadowych i roztopowych: na grunt lub do gruntu, zgodnie z przepisami odrębnymi; 10) zasady zaopatrzenia w energię elektryczną: a) z sieci elektroenergetycznej, zgodnie z przepisami odrębnymi, b) dopuszczenie zaopatrzenia w energię ze źródeł odnawialnych, zgodnie z przepisami odrębnymi; 11) zasady zaopatrzenia w ciepło: ze źródeł indywidualnych niskoemisyjnych; 12) zasady zaopatrzenia w gaz: z urządzeń indywidualnych, zgodnie z przepisami odrębnymi; 13) zasady obsługi telekomunikacyjnej: zgodnie z przepisami odrębnymi; 14) zasady gospodarowania odpadami:*

zgodnie z przepisami odrębnymi.”, **w sposób ogólny** określają zasady uzbrojenia terenu w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, odprowadzania wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, zaopatrzenia w ciepło i w gaz oraz w zakresie odpadów komunalnych, bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 11 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a także bez sprecyzowania ich przebiegu.

Mając na uwadze powyższe organ nadzoru wskazuje, iż w uchwale nie określono żadnych parametrów dla wszystkich dopuszczonych planem miejscowym sieci infrastruktury technicznej, tj. w zakresie zaopatrzenia w wodę, odprowadzania ścieków sanitarnych, wód opadowych i roztopowych, zaopatrzenia w energię elektryczną, w ciepło i w gaz oraz w zakresie odpadów komunalnych, zaś ustalenia poczynione w ramach: § 12 pkt 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13 i 14 uchwały, w odniesieniu do poszczególnych jej elementów nie spełniają wymagań, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach.

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. Jednocześnie zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, w tym nazwę klasy przeznaczenia terenu oraz symbol wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. Ponadto, stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia, część graficzna projektu planu miejscowego winna zawierać określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów. Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

W § 21 ust. 1, ust. 2 pkt 4, ust. 3 pkt 1 uchwały ustalono, że: „1. Dla terenów oznaczonych symbolami **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM** ustala się przeznaczenie: **teren zabudowy zagrodowej**. 2. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: (...) 4) dla terenu oznaczonego symbolem **2RZM** dopuszcza się funkcję usługową, wyłącznie jako towarzyszącą, prowadzoną przez właściciela nieruchomości. 3. W zakresie zasad ochrony

środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu ustala się: 1) dla terenu oznaczonego symbolem **2RZM dopuszczenie wyłącznie usług nieuciążliwych**;

Zgodnie z ustaleniami § 2 pkt 9 uchwały: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 9) **usługach nieuciążliwych** – należy przez to rozumieć działalność usługową, obejmującą wyłącznie takie usługi, które nie powodują uciążliwości dla funkcji mieszkaniowej, a także uciążliwości w formie zjawisk fizycznych dla otaczającego środowiska w szczególności w formie hałasu, wibracji, zanieczyszczenia powietrza, wód, nie kwalifikujących się do przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko według norm określonych odrębnymi przepisami;”.

Z powyższych ustaleń wynika, że **na terenie 2RZM, przeznaczonym pod zabudowę zagrodową, dopuszczono realizację usług nieuciążliwych, które nie są związane z działalnością rolniczą**, bowiem stosownie do art. 4 pkt 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez **budynki i urządzenia służące wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu rozumie się budynki i urządzenia służące przechowywaniu środków produkcji, prowadzeniu produkcji rolniczej, przetwarzaniu i magazynowaniu wyprodukowanych w gospodarstwie produktów rolniczych.**

Dopuszczona funkcja usług nieuciążliwych, o której mowa w § 2 pkt 9 uchwały, nie stanowi formy zagospodarowania terenu 2RZM przeznaczonego pod zabudowę zagrodową, lecz jest odmienną niż rolnicza, klasą tego terenu.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., teren przeznaczony pod zabudowę zagrodową oznaczony symbolem RZM, mieści się w klasie przeznaczenia terenów: pod tereny rolnictwa. W ramach terenów zabudowy związanej z rolnictwem mieszczą się: tereny zabudowy zagrodowej oznaczone symbolem RZM, tereny produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oznaczone symbolem RZP oraz tereny wielkotowarowej produkcji rolnej oznaczone symbolem RZW.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że realizacja usług nieuciążliwych, o których mowa w § 2 pkt 9 uchwały, dopuszczonych na terenie zabudowy zagrodowej 2RZM, nie mieści się w przeznaczeniu terenu pod zabudowę zagrodową, o którym mowa w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, a zatem **stanowi wykluczające się przeznaczenie tego terenu** ustalonego w § 21 ust. 1 uchwały.

W tym zakresie uchwała narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z brakiem jednoznacznego przeznaczenia terenu 2RZM, co w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

stanowi samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej dla terenu 2RZM.

Ponadto, z ustaleń zawartych w § 21 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby i sposobu realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów, ustala się: (...) 2) maksymalną wysokość zabudowy: a) mieszkaniowej, **mieszkaniowo-usługowej**: 12,0 m, do dwóch kondygnacji nadziemnych, w tym poddasze, (...) 3) dopuszczenie podpiwniczenia dla zabudowy mieszkaniowej, **mieszkaniowo-usługowej**.” wynika, że funkcja usługowa będzie realizowana jako zabudowa mieszkaniowo – usługowa, a więc w formie budynków mieszkaniowo – usługowych, które nie stanowią budynków mieszkalnych wchodzących w skład zabudowy zagrodowej.

Stosownie bowiem do dyspozycji § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), poprzez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

Z kolei przez budynki mieszkalne, zgodnie z § 3 pkt 4 ww. rozporządzenia, poprzez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek mieszkalny wielorodzinny i budynek mieszkalny jednorodzinny.

W związku z brakiem jednoznacznego, wzajemnie wykluczającego się przeznaczenia terenu 2RZM, uchwała narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej dla terenu 2RZM.

Jednocześnie należy stwierdzić, że do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową oznaczonych symbolami: **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM i 1US**, w związku z dopuszczeniem jednoczesnej realizacji, w ich granicach, wzajemnie wykluczających się parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, dotyczących powierzchni zabudowy.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz o sposobach zagospodarowania terenów objętych jego granicami.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalny udział powierzchni zabudowy**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „4. Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych, b) w zależności od potrzeb, ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 8 i 10 ustawy;”.

Natomiast stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia: „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 8) określenie przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich symbole i oznaczenia graficzne wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów;”.

W kontekście przytoczonych przepisów należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz w § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 7 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia takich terenów na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających.

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „4. Obowiązującymi ustaleniami na rysunku planu są: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**;”;

- § 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „2. *Ilekróć w uchwale jest mowa o: 1) linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linię rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**; (...) 6) symbolu terenu - należy przez to rozumieć oznaczenie cyfrowo-literowe, gdzie cyfra oznacza kolejny numer porządkowy w ramach przeznaczenia terenu, a litery oznaczają przeznaczenie terenu; 7) **teren** - należy przez to rozumieć część obszaru wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**;*”.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także z przywołanych ustaleń samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż **w ramach jednej jednostki terenowej, wyznaczonej na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania.** Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, dla przykładu tereny zabudowy usługowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

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

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

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

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy**, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby i sposobu realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

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

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą m.in.:

- minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej;
- maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost, ustalenie jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a ww. rozporządzenia.

Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania określono w § 8 uchwały w brzmieniu: *„Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalna i minimalna nadziemna intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów: określono w przepisach szczegółowych dla poszczególnych terenów.”*

Tymczasem dla terenów oznaczonych symbolami: **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM** i **1US**, określono różne wskaźniki zagospodarowania, w związku z dopuszczeniem jednoczesnej realizacji, w ich granicach, różnych wskaźników **udziału powierzchni zabudowy, dopuszczonych dla istniejącej zabudowy na tych terenach.**

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 16 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego symbolem **1US** ustala się przeznaczenie: teren usług sportu i rekreacji. 2. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1) dopuszczenie budowy, rozbudowy, nadbudowy i przebudowy istniejących obiektów z zachowaniem ustaleń uchwały; 2) w przypadku przekroczenia przez istniejące budynki parametrów zawartych w ustaleniach szczegółowych dopuszczenie przebudowy, rozbudowy, nadbudowy i remontów istniejących budynków z tolerancją zwiększenia powierzchni zabudowy i wysokości budynków do 20%.”;
- § 21 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolami **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM** ustala się przeznaczenie: teren zabudowy zagrodowej. 2. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: 1) dopuszczenie budowy, rozbudowy, nadbudowy i przebudowy istniejących budynków z zachowaniem ustaleń uchwały; 2) w przypadku przekroczenia przez istniejące budynki parametrów zawartych w ustaleniach szczegółowych dopuszczenie przebudowy, rozbudowy, nadbudowy i remontów istniejących budynków z tolerancją zwiększenia powierzchni zabudowy i wysokości budynków do 20%.”.

Z powyższych ustaleń wynika, że dla istniejącej zabudowy przekraczającej ustalone w uchwale wskaźniki maksymalnego udziału powierzchni zabudowy:

- na terenie **1US**, maksymalny udział powierzchni zabudowy został dopuszczony na poziomie **0,72**, podczas gdy w § 16 ust. 4 pkt 7 uchwały został on określony na poziomie **0,6**;
- na terenach: **1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM i 7RZM**, maksymalny udział powierzchni zabudowy został dopuszczony na poziomie **0,72**, podczas gdy w § 21 ust. 4 pkt 8 uchwały został on określony na poziomie **0,6**.

Natomiast na rysunku planu nie wydzielono na ww. terenach liniami rozgraniczającymi oraz **nie oznaczono odrębnymi symbolami, tych jego części, dla których ustalono różne zasady zagospodarowania, a które powinny stanowić odrębne jednostki terenowe.**

Skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami oraz określenie sposobu ich zagospodarowania i warunków zabudowy, to **przeznaczenie terenu, jak też zasady jego zagospodarowania określone przez radę gminy, w planie miejscowym, muszą być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, jego przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania.** Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo

też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Oznacza to, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania terenu. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

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 i zasad zagospodarowania 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 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, jak też w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Kwestia dotycząca wymogu określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenu znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym również m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2460/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;

Mając na uwadze ustalenia: § 1 ust. 4 pkt 1, § 2 pkt 11, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 uchwały, a także art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie można przyjąć, by w ramach terenów: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM i 1US, obowiązywały jednocześnie odmienne wskaźniki maksymalnego udziału powierzchni zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy. Należy przy tym zauważyć, iż wskaźniki te są obligatoryjnymi ustaleniami planu.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem określenie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu, winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie zaś wzajemnie się wykluczający oraz nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a ww. rozporządzenia, a tym samym do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych terenów 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM i 1US.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów. ”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„Odnosząc się do wniosku Sąd wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach*

zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe

- uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zielen, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: *Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywoły skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.*”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż: *„W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem*

ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.”;

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu. Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym*

procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;

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

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie wszystkich wskaźników w ramach danej jednostki terenowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie

z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie słusznie w swoim orzeczeniu z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18 stwierdził, że: *„Skoro plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo powinien on zawierać ustalenia przewidziane art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Ustalanie wskaźnika maksymalnego ma chronić walory środowiska przyrodniczego lub zapewniać korzystne warunki użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu, z kolei ustalenie wskaźnika minimalnego ma na celu racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i optymalizację nakładów kosztów budowy infrastruktury technicznej i społecznej.”*

Powyższe oznacza nie tylko naruszenie ustaleń zawartych w samej uchwale, ale przede wszystkim wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do jednostek terenowych: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM, 5RZM, 6RZM, 7RZM i 1US.

Z analizy części tekstowej i graficznej uchwały wynika ponadto, że **za pomocą elementu informacyjnego planu, a tym samym nie wiążącego w planie**, zamieszczonego w legendzie rysunku planu w grupie oznaczeń informacyjnych i opisanego jako „wymiarowanie (w metrach)”, określono sytuowanie zabudowy na terenach przeznaczonych pod zabudowę, w związku ze zwymiarowaniem odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej tereny o innym przeznaczeniu, szerokości dróg w liniach rozgraniczających oraz szerokości pasa technologicznego linii napowietrznej średniego napięcia, a więc sytuowania oznaczeń graficznych, stanowiących obowiązujące ustalenia planu. Także w § 1 ust. 5 pkt 1 uchwały ustalono, iż: *„5. Oznaczeniami informacyjnymi na rysunku planu są: 1) wymiarowanie (w metrach);”*

Uznanie oznaczenia graficznego „wymiarowanie (w metrach)” za informacyjne oznacza, że nie jest możliwe określenie na rysunku planu w sposób jednoznaczny i przesądający sytuowanie wskazanych powyżej obowiązujących ustaleń planu, w tym m.in. nieprzekraczalnych linii zabudowy, tym bardziej, że **ustalenia szczegółowe uchwały odwołują się do sytuowania nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone**. Powyższe dotyczy również wyznaczenia szerokości dróg w liniach rozgraniczających oraz wyznaczenia szerokości obszaru stanowiącego pas

technologiczny od linii elektroenergetycznej, w granicach którego obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 11 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: 1) w granicach obszaru objętego planem znajduje się napowietrzna linia elektroenergetyczna średniego napięcia wraz z pasem technologicznym, zgodnie z rysunkiem planu; 2) zagospodarowanie terenu w pasie technologicznym – zgodnie z przepisami odrębnymi.*”;
- § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) linie zabudowy: nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu;*”;
- § 16 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) linie zabudowy: nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu;*”;
- § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) linie zabudowy: nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu;*”;
- § 18 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) szerokość dróg zmienna w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu;*”;
- § 19 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) szerokość dróg zmienna w liniach rozgraniczających, zgodnie z rysunkiem planu;*”;
- § 21 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*1) linie zabudowy: nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu;*”.

Część tekstowa uchwały odsyła do części graficznej, w zakresie lokalizowania budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone na rysunku planu oraz w zakresie szerokości dróg według rysunku planu. Na rysunku zostały, co prawda, dokonane zwymiarowania ww. elementów planu, jednakże sam wymiar, zarówno **na mocy ustaleń § 1 ust. 5 uchwały, jak i legendy rysunku planu**, nie został zaliczony do obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w: „§ 2 pkt 2, pkt 4 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię przedstawioną na rysunku planu, odnoszącą się do kondygnacji nadziemnych i podziemnych, wyznaczającą granicę obszaru, poza którym nie może być sytuowana zabudowa, z wyłączeniem: grubości warstw izolacji termicznej, tynków lub okładzin zewnętrznych, okapów i gzymsów, rynien, rur spustowych, podokienników oraz innych detali wystroju architektonicznego*”

elewacji, które mogą wykraczać poza linię zabudowy nie więcej niż 0,8 m, daszków nad wejściami, balkonów, galerii, tarasów, wykuszy, schodów zewnętrznych, pochylni, ramp, które mogą wykraczać poza linię zabudowy nie więcej niż 1,5 m, miejsc do czasowego gromadzenia odpadów stałych; (...)

4) **pasie technologicznym linii napowietrznej średniego napięcia** – należy przez to rozumieć obszar o szerokości 14,0 m (po 7,0 m w obie strony od osi napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia 15 kV), **wskazany na rysunku planu, przeznaczony pod realizację inwestycji celu publicznego związanego z budową, rozbudową, przebudową, nadbudową, odbudową i remontem lub utrzymaniem linii elektroenergetycznej, z ograniczeniami w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikającymi z przepisów planu oraz przepisów odrębnych;** (...) 7) **teren** – należy przez to rozumieć część obszaru **wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;**”.

Z ustaleń § 2 pkt 2 uchwały wynika zatem, że nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu ograniczają obszar, w obrębie którego możliwa jest wyłącznie realizacja planowanego zamierzenia budowlanego, poza którym nie może być sytuowania zabudowa, poza wskazanymi wyjątkami.

W związku z tym, z powyższych ustaleń uchwały oraz z rysunku planu wynika, że wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar, na którym możliwa jest zabudowa, oparto o element informacyjny planu. Powyższe oznacza, że obszar tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być sytuowana realizowana zabudowa, został wyznaczony w niejednoznaczny i niewiążący sposób, co narusza dyspozycję § 2 pkt 2 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż **elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami**. Ustalenia planu nie mogą być jednocześnie elementami informacyjnymi tego planu. Z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że linie zabudowy stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Tymczasem zapisy uchwały są w tym zakresie wewnętrznie sprzeczne.

Wskazane uchybienia uchwały stanowią o naruszeniu powyższych przepisów ustawy i rozporządzenia, jak również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Skoro plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne od różnorodnej interpretacji innych organów. Do określenia w planie miejscowym zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym do wyznaczenia linii zabudowy, a tym samym do określenia obszaru lokalizowania zabudowy na terenach objętym tym planem, na mocy przepisów ustawy o p.z.p., upoważniona została wyłącznie rada gminy.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie 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. Tym samym nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami uchwały, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania wskazanych terenów przeznaczonych pod zabudowę, w zakresie lokalizowania na nich nowych budynków, jak też szerokości pasów drogowych przeznaczonych pod komunikację oraz szerokości pasów technologicznych napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, co narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, pkt 7 i pkt 11 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi kolejną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż **w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na charakter naruszeń wykluczających możliwość zakresowego stwierdzenia nieważności uchwały. Powyższe umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

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. Kmiecik: 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 stwierdzenia 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 izmom 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 organy 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 wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 24/VI/2024 Rady Miejskiej w Lubowidzu z 13 września 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Huta, gmina Lubowidz, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/