

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 11 lutego 2022 r.

 WNP-I.4131.18.2022.MO

**Rada Gminy Radzanów**

plac Piłsudskiego 26

06 – 540 Radzanów

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/230/2021 Rady Gminy Radzanów z 29 grudnia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Bębnowo, Bojanowo i Radzanów”,* w części dotyczącej ustaleń:

* § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia;
* § 3 pkt 1 lit. k uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) lub występuje zamiennie (…)”*;
* § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
* § 17 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 17 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 19 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 19 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 19 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 19 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 20 ust. 1 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na terenach oznaczonych symbolami:
* a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM
i a-12RM;
* a-1R, a-2R, a-3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R,
a-15R, a-16R, a-17R, a-18R, a-19R, a-20R, a-21R, a-22R i a-23R;
* b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM i b-7RM;
* b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R, b-11R, b-12R i b-13R;
* c-1RM, c-2RM i c-3RM;
* c-1R, c-2R, c-3R, c-4R, c-5R, c-6R i c-7R;
* d-1R, d-2R, d-3R, d-4R, d-5R, d-6R, d-7R, d-8R, d-9R, d-10R i d-11R;
* w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków mieszkalnych w strefie ochrony sanitarnej 50 m od granic terenu przeznaczonego pod cmentarz, oznaczonego symbolem c-1ZC;
* w zakresie, w jaki dopuszcza do realizacji ujęć wody w strefie ochrony sanitarnej 150 m od granic terenu przeznaczonego pod cmentarz, oznaczonego symbolem c-1ZC;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia.

**Uzasadnienie**

Na sesji 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Radzanów podjęła uchwałę Nr XXXII/230/2021 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Bębnowo, Bojanowo i Radzanów”.*

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 2021 r. poz. 741, z późn. zm.),** zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”.* Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 21 stycznia 2022 r. poz. 824.

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

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

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

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

* wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych
i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
* wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
(art. 1 ust. 2 pkt 4);
* wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony
w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w mającym zastosowanie w sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.*

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

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.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono w sposób istotny zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w związku z brakiem określenia w jednoznaczny sposób przeznaczenia terenów, dla których ustalono przeznaczenie dopuszczalne.

Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. i oraz lit. k uchwały: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (…)*

1. ***przeznaczeniu podstawowym*** *- należy przez to rozumieć przeznaczenie, które w ramach realizacji planu stanie się dominującą formą wykorzystania terenu; w ramach podstawowego przeznaczenia terenu elementarnego mieszczą się elementy zagospodarowania bezpośrednio
z nim związane, warunkujące prawidłowe korzystanie z terenu elementarnego w jego liniach rozgraniczających takich jak: niezbędne do obsługi zabudowy sieci i przyłącza infrastruktury technicznej, dojścia i dojazdy;*

*(…)*

1. ***przeznaczenie dopuszczalne -*** *należy przez to rozumieć przeznaczenie inne niż podstawowe, które uzupełnia funkcję podstawową lub występuje zamiennie według ustaleń szczegółowych;”.*

Z ustaleń § 3 pkt 1 lit. k uchwały wynika, że przeznaczenie dopuszczalne może występować zamiennie z przeznaczeniem podstawowym. Tymczasem zgodnie z 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 stosownie do 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, a także symbol literowy
i numer wyróżniający go spośród innych terenów, zaś w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wprost nakazano, by projekt rysunku planu zawierał linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym
z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, **musi być jednoznaczne
i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania**. Co więcej
nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Dopuszczenie w § 3 pkt 1 lit. k uchwały, możliwości zmiany ustalonego przeznaczenia podstawowego na dopuszczalne oznacza, że w uchwale **nie przesądzono w jednoznaczny sposób
o przeznaczeniu terenów objętych planem, dla których ustalono przeznaczenie dopuszczalne
w sposób zdefiniowany w tych ustaleniach uchwały, bowiem nie wynika z nich, jakie faktycznie przeznaczenie podstawowe, jak i przeznaczenie dopuszczalne zostało ustalone dla tych terenów.**

Ustalenia uchwały, we wskazanym powyżej zakresie, naruszają dyspozycję art. 4 ust. 1 i art. 15
ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 3 pkt 1 lit. k uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) lub występuje zamiennie (…)”*.

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

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

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(…) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;*
* 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 wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.*** *Z powyższego wynika, że* ***plan winien*** *ustalać przeznaczenie terenu oraz* ***określać warunki*** *zabudowy i* ***zagospodarowania terenu.******Realizacja tych funkcji następuje poprzez*** *określenie w planie: przeznaczenia terenów
i* ***wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.*** *W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, 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 życi****e (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.”;*
* 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 wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi
w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak
i precyzyjny w zakresie przeznaczenie 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 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 byłaby sprzeczne,
a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa.*** *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach ustaleń szczegółowych, dotyczących wskaźników zagospodarowania terenów elementarnych oznaczonych symbolami:

* a-1MN i a-2MN, w § 17 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu:  *„3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM
i a-12RM, w § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu:  *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* a-1RU i a-2RU, w § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* a-1R, a-2R, a-3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R,
a-15R, a-16R, a-17R, a-18R, a-19R, a-20R, a-21R, a-22R i a-23R, § 17 ust. 4 pkt 6 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„6) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…)
b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*;
* b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM i b-7RM, w § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…)
b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* b-1RU i b-2RU, w § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R, b-11R, b-12R i b-13R, w § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„6) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*;
* c-1MN, c-2MN, c-3MN i c-4MN, w § 19 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu:  *„3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy
– maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* c-1RM, c-2RM i c-3RM, w § 19 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu:
 *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy
– maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* c-1R, c-2R, c-3R, c-4R, c-5R, c-6R i c-7R, w § 19 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, zawarto ustalenia
w brzmieniu: *„6) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*;
* c-01ZC, w § 19 ust. 5 pkt 4 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„4) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,8 powierzchni działki;”*;
* d-1R, d-2R, d-3R, d-4R, d-5R, d-6R, d-7R, d-8R, d-9R, d-10R i d-11R, w § 20 ust. 1 pkt 6 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„6) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*,

**co oznacza, iż dla powyższych terenów ustalono ww. wskaźnik zagospodarowania terenu**
**w odniesieniu do powierzchni działki, podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnosić się muszą do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni *działki*.**

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte
w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji *„****działki budowlanej****”,* określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem wskazać, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4
lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem
21 października 2010 r. brzmienie: *„****W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (…) 6)**zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej
w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”.* Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy
o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że o**bowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe(art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Gminy Radzanów nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.**

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe,
jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Radzanów, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed
21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2
pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro
w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **23 stycznia 2020 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Gminy Radzanów nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również
nie ma podstaw do ich interpretacji.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając niniejszy plan miejscowy, Rada Gminy Radzanów w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15
ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., do czego nie miała prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego ustaleń uchwały, jako w istotny sposób naruszających zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. dopuszczającego określenie powierzchni zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych w okresie od 21 października
2010 r. do 23 grudnia 2021 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy
i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi
w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

* 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad
za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;*
* 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji
§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a* ***pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu****.* ***Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu
 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy
i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p.*** *W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy
nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (…) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności.* ***Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu****.* ***Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie
w sposób odmienny.******Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie
§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2
pkt 6 u.p.z.p.******W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.*** *Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja
nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze
w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiekolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została
w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (…)* ***Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym****. Przepis
art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu
i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby
nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.* ***W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania
z obrotu prawnego wadliwych ustaleń,*** *tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.*

**W tej sytuacji Rada Gminy Radzanów, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy winna odnosić je do powierzchni działki budowlanej.**

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie *„działka budowlana”,* nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem *„działka”*. Definicja ***działki budowlanej****”,* określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (…) 12) "działce budowlanej"
- należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”*.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.) przez:

* *nieruchomość gruntową –* należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy
o gospodarce nieruchomościami);
* *działkę gruntu –* należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu *„nieruchomość gruntowa”* zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia
1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela,
przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin *„działka gruntu”* zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy
o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy
o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekroć w ustawie jest mowa
o: (…) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity
dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”.* Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.), *[§ 7 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych]*.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ustaleniach: § 17 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 4 pkt 6 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 19 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 19 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 19 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 19 ust. 5 pkt 4 lit. b oraz § 20 ust. 1 pkt 6 lit. b uchwały, dotyczących wskaźników zagospodarowania terenu, uchwałodawca operuje pojęciem *„działka”*, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem *„działki budowlanej”*.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: § 17 ust. 1 pkt 3
lit. b, § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 4 pkt 6 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b, § 19 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 19 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 19 ust. 3
pkt 6 lit. b, § 19 ust. 5 pkt 4 lit. b oraz § 20 ust. 1 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania:
*„(…) powierzchni działki (…)”.*

Z analizy uchwały wynika ponadto, że istnieją rozbieżności zarówno pomiędzy jej częścią tekstową
i graficzną, jak też pomiędzy ustaleniami zawartymi w jej tekście, dotyczące pasa ochrony funkcyjnej napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo, stosownie do dyspozycji:

* art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów;
* art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Stosownie do § 2 pkt 6 ww. rozporządzenia, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów należy rozumieć określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Tymczasem z ustaleń § 2 ust. 2uchwały oraz legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne ***„pasa ochrony funkcyjnej”***,przez który, zgodnie z § 3 pkt 1 lit. h uchwały, należy rozumieć *„obszar wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych, w którym obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów wynikające z przepisów odrębnych”*, ma wyłącznie charakter informacyjny,bowiem w § 2 ust. 2 uchwały nie zostało ono wymienione wśród obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu, zaś w legendzie rysunku planu zostało zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu. Powyższe wskazuje, że wyznaczenie obszarów, na których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania dotyczące ograniczeń w zabudowie
i zagospodarowaniu, określone w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„5) w sąsiedztwie napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, obowiązują ograniczenia
w zabudowie i zagospodarowaniu terenu wynikające z przepisów odrębnych; przy realizacji zabudowy, zagospodarowania oraz nasadzeń zieleni należy stosować odpowiednie odległości od sieci wynikające z przepisów odrębnych;”*, oparto o element informacyjny planu. Oznacza to tym samym, że obszary te określono w niejednoznaczny i niewiążący sposób, a ponadto element informacyjny planu warunkuje realizację przeznaczenia terenów znajdujących się w granicach ww. strefy.

Z rysunku planu wynika, że w granicach wyznaczonego na nim pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia znajdują się m.in. tereny oznaczone symbolami:

* a-9RM, przeznaczony pod zabudowę zagrodową (§ 17 ust. 2 uchwały);
* a-8R, a-9R, a-10R, a-12R, a-13R, a-14R i a-20R, przeznaczone pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 17 ust. 4 uchwały);
* b-2RM i b-5RM, przeznaczone pod zabudowę zagrodową (§ 18 ust. 1 uchwały);
* b-5R, b-8R, b-12R, przeznaczone pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 18 ust. 3 uchwały);
* c-2MN i c-4MN, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (§ 19 ust. 1 uchwały);
* c-2RM i c-3RM, przeznaczone pod zabudowę zagrodową (§ 19 ust. 2 uchwały);
* c-4R i c-5R, przeznaczone pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną
z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 19 ust. 3 uchwały);
* d-5R, d-6R i d-8R, przeznaczone pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 20 ust. 1 uchwały).

W stosunku do oznaczenia graficznego pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, mającego jedynie charakter informacyjny, a więc
nie stanowiącego ustaleń planu miejscowego, wprowadzono w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, ustalenia dotyczące ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z przepisów odrębnych.

Uznanie za nieobowiązujące oznaczenie graficzne pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia oznacza, że w związku z określonym przeznaczeniem terenów znajdujących się w granicach tego pasa oraz wyznaczeniem na ww. wskazanych terenach nieprzekraczalnych linii zabudowy, określających tzw. „ruch budowlany”, wprost nakazano sytuowanie pomieszczeń na pobyt ludzi, bezpośrednio pod napowietrzną linią elektroenergetyczną średniego napięcia oraz w granicach zasięgu pasa jej ochrony funkcyjnej.

Plan nie spełnia tym samym wymogu w zakresie ochrony przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, o którym mowa w § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia
2002 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczeń
w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w zasięgu pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje jednoznaczne odzwierciedlenie, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego. Zasięg ich obowiązywania, winien być ustaleniem planu, nie zaś jego elementem informacyjnym, bowiem tylko w takim przypadku ustalenia uchwały nie będą wzajemnie sprzeczne i zapewnią realizację jej obowiązujących ustaleń. Organ nadzoru wskazuje, że elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami (§ 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi. Ograniczenia
w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Tymczasem, w związku z uznaniem za nieobowiązujące ustalenie pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, w uchwale nie określono w jednoznaczny sposób obszaru, w granicach którego mają obowiązywać ograniczenia w zabudowie ustalone w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, na wskazanych powyżej terenach. Ustalenia uchwały w ww. zakresie są wzajemnie sprzeczne.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5,
art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 314 i § 4 rozporządzenia wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie wymagań dotyczących ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Powyższe uchybienia stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem, jak też o wewnętrznej sprzeczności ustaleń tekstu uchwały, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy
o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 § 2 pkt 4, § 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 w całości lub w części.

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy
o p.z.p. uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności:

* § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia,

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

Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, stanowi o naruszeniu dyspozycji 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz
o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie
art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, we wskazanym powyżej zakresie.

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

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

* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt
IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz
art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są
w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”*;
* wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13,
w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie
z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.)* ***obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,*** *co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;*
* postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy
z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);
* wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
* wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną
i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”*;
* wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX nr 418919);
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt
II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Cześć tekstowa planu
nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”*;
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt
IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;*
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt
II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.
Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14
ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego
2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”*.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że 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 w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń uchwały, we wskazanej części.

Przedmiotowa uchwała narusza również ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanów przyjętego uchwałą Nr XXIX/162/2018 Rady Gminy Radzanów z 19 lutego 2018 r., w zakresie lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”,* ale również
z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną,* ***zgodnie z zapisami studium*** *oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz
z uzasadnieniem.”* oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwala rada gminy po stwierdzeniu, że **nie narusza on ustaleń studium**.

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

Istotnym wydaje się fakt, iż **w studium** dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy
i ich przeznaczenia, określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, ale również a także **ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody,** krajobrazu kulturowego i uzdrowisk **powinny zawierać w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa
w art. 72 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973,
z późn. zm.), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem studium**, co wynika wprost z § 6 pkt 3, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie studium, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia
2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny **określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne
z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) **w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Wstudium **określa się w szczególności** **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów** oraz kierunki
i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), przy uwzględnieniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium.

W podstawie prawnej uchwały stwierdzono, że uchwalony plan miejscowy nie narusza ustaleń studium gminy Radzanów przyjętego uchwałą Nr XXIX/162/2018.

Tymczasem, wbrew powyższemu stwierdzeniu, organ nadzoru stwierdza, że niniejszy plan miejscowy, narusza ustalenia studium, w zakresie lokalizowania w granicach obszaru planu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z ustaleniami załącznika nr 2 do uchwały Nr XXIX/162/2018, stanowiącego tekst studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzanów*, zawartymi w pkt 2.1. pn. *Kierunki i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, w tym wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*,
w brzmieniu:

***„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej (obejmują istniejącą zabudowę i zabudowę projektowaną) ustala się następujące zasady:***

* *(…)*
* ***zakazuje się*** *lokalizacji przedsięwzięć mogących* ***zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;****”* (tiret ósme, str. 13);

***„Dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej i terenów rolniczych o wysokiej jakości z przewagą gruntów III klasy bonitacyjnej ustala się następujące zasady:***

* *(…)*
* ***zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;****”* (tiret dziewiąte, str. 16).

Zgodnie z ustaleniami dotyczącymi zasad w zakresie ochrony środowiska, zawartymi w:

* § 6 ust. 1 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: *„9) w granicach planu zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych
z zakresu ochrony środowiska za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, komunikacji i infrastruktury technicznej;”;*
* § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: *„10) dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących* ***potencjalnie znacząco*** *oddziaływać na środowisko, w przypadku, gdy wykonana ocena wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko;”.*

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z 10 września 2019 r. (Dz. U z 2019 r. poz. 1839), zawartymi w:

* § 2 ust. 1 pkt 51, w brzmieniu: *„1. Do przedsięwzięć mogących* ***zawsze znacząco*** *oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: (…) 51) chów lub hodowla:*

*a) norek w liczbie nie mniejszej niż 105 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP),*

*b) zwierząt innych niż wymienione w lit. a w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP*

*- przy czym za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt; współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia;”;*

* § 3 ust. 1 pkt 103 i 104, w brzmieniu: *„1. Do przedsięwzięć mogących* ***potencjalnie znacząco*** *oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: (…)*

*103)* ***chów lub hodowla norek:***

***a) w liczbie nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP - jeżeli ta działalność będzie prowadzona:***

*- w odległości mniejszej niż 210 m od:*

*- - terenów lub gruntów, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. mieszkaniowych, rolnych zabudowanych zajętych pod budynki mieszkalne, innych zabudowanych z wyłączeniem cmentarzy
i grzebowisk dla zwierząt, zurbanizowanych niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, rekreacyjno-wypoczynkowych z wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, nie uwzględniając nieruchomości gospodarstwa, na terenie którego chów lub hodowla będą prowadzone,*

*- - zrealizowanego, realizowanego lub planowanego przedsięwzięcia chowu lub hodowli norek w liczbie nie mniejszej niż 20 DJP,*

***- na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1
pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,***

*b) w liczbie nie mniejszej niż 30 DJP i mniejszej niż 105 DJP - na obszarach innych niż wymienione w lit. a;*

*104)* ***chów lub hodowla zwierząt, inne niż wymienione w pkt 103:***

***a) w liczbie nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP - jeżeli ta działalność będzie prowadzona:***

*- w odległości mniejszej niż 210 m od:*

*- - terenów lub gruntów, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. mieszkaniowych, rolnych zabudowanych zajętych pod budynki mieszkalne, innych zabudowanych z wyłączeniem cmentarzy
i grzebowisk dla zwierząt, zurbanizowanych niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, rekreacyjno-wypoczynkowych z wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, nie uwzględniając nieruchomości gospodarstwa, na którego terenie chów lub hodowla będą prowadzone,*

*- - zrealizowanego, realizowanego lub planowanego przedsięwzięcia chowu lub hodowli zwierząt innych niż norki, w liczbie nie mniejszej niż 40 DJP,*

***- na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1
pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,***

*b) w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP i mniejszej niż 210 DJP - na obszarach innych niż wymienione w lit. a;”.*

W § 2 ust. 3 pkt 1 i pkt 2 uchwały ustalono, że: *„3. Rysunek planu obowiązuje w następującym zakresie jego ustaleń dotyczących obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych: 1) granicy Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu; 2) granicy Obszaru Natura 2000 Dolina Wkry i Mławki – kod obszaru PLB140008;”.*

W art. 6 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r.
poz. 1098, z późn. zm.), obszary chronionego krajobrazu oraz obszary Natura 2000, zaliczone zostały do form ochrony przyrody. W związku z powyższym, na podstawie: § 3 ust. 1 pkt 103 lit. a tiret drugie oraz § 3 ust. 1 pkt 104 lit. a tiret drugie rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, chów lub hodowla:

* norek w liczbie **nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP**;
* pozostałych zwierząt w liczbie **nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP**,

zaliczona została do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

* § 17 ust. 2 pkt 3 lit. c i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*2. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM, a-12RM*** *ustala się: (…) 3) zasady użytkowania
i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) c) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 17 ust. 4 pkt 4 lit. d i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„4. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1R, a-2R, a- 3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R, a-16R, a-17R, a-18R, a-19R, a-20R, a-21R, a-22R,
a-23R*** *ustala się: (…) 4) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…)
d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 5) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 18 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM, b-7RM*** *ustala się: (…) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) c) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 18 ust. 3 pkt 4 lit. d i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R,
 b-10R, b-11R, b-12R, b-13R*** *ustala się: (…) 4) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 5) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 19 ust. 2 pkt 3 lit. c i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*2. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***c-1RM, c-2RM, c-3RM*** *ustala się: (…) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) c) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 19 ust. 3 pkt 4 lit. d i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***c-1R, c-2R, c-3R, c-4R, c-5R, c-6R, c-7R*** *ustala się: (…)
4) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 5) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 20 ust. 1 pkt 4 lit. d i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***d-1R, d-2R, d-3R, d-4R, d-5R, d-6R, d-7R, d-8R, d-9R,
d-10R, d-11R*** *ustala się: (…) 4) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; 5) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”.*

Biorąc pod uwagę dyspozycję przepisu § 3 ust. 1 pkt 103 lit. a tiret drugie oraz § 3 ust. 1 pkt 104
lit. a tiret drugierozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizacja przedsięwzięcia polegającego na chowie lub hodowli:

* norek w liczbie **nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP**;
* pozostałych zwierząt w liczbie **nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP**,

zaliczona została do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy w planie dopuszczono do łącznej obsady do **80 DJP** w dwóch budynkach inwentarskich na jednej działce budowlanej (przy obsadzie poniżej 40 DJP w jednym budynku inwentarskim), co faktycznie umożliwi lokalizację na jednej działce budowlanej przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na terenach oznaczonych symbolem literowym RM i R.

Mając na uwadze wskazane powyżej ustalenia studium, w zakresie lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy stwierdzić, że ustalenia uchwały, w tym zakresie, wskazują na istotne naruszenie ustaleń studium, wynikające z przepisów art. 9 ust. 4,
art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na terenach elementarnych oznaczonych symbolami:

* a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM
i a-12RM;
* a-1R, a-2R, a-3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R,
a-16R, a-17R, a-18R, a-19R, a-20R, a-21R, a-22R i a-23R;
* b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM i b-7RM;
* b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R, b-11R, b-12R i b-13R;
* c-1RM, c-2RM i c-3RM;
* c-1R, c-2R, c-3R, c-4R, c-5R, c-6R i c-7R;
* d-1R, d-2R, d-3R, d-4R, d-5R, d-6R, d-7R, d-8R, d-9R, d-10R i d-11R.

Ponadto, ustalenia § 6 ust. 1 pkt 10 uchwały, dopuszczające lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, uwarunkowane zostały negatywną oceną wykazującą brak ich oddziaływania na środowisko. Powyższe oznacza, że są to ustalenia warunkowe, a więc uzależniające realizację ustaleń planu od podjęcia działań po uchwaleniu przedmiotowego planu miejscowego przez inne nieuprawnione podmioty, na etapie postępowań administracyjnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak akt prawa miejscowego, nie może zawierać ustaleń warunkowych. Z uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, czy lokalizowanie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w granicach obszaru objętego planem zostało dopuszczone.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem.
W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały również przepisy ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. Zasady ochrony ładu przestrzennego: (…) 6) ogrodzenia od strony dróg powiatowych należy realizować w obszarze, w którym dopuszcza się budowę wiat, tymczasowych obiektów budowlanych oraz budynków zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy;”*, zawarto ustalenia dotyczące realizacji ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją
art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane,
w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy
o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych
i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie* [*art. 15 ust. 3 pkt 9*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzqgi3tmmbzgy) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały,
o której mowa w* [*art. 37a ust. 1*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzrgm2denryge) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.* Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku
ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu
do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przepis ten nie ma jednak
w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania przedmiotowego planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Radzanów Nr XV/121/2020 w dniu 23 stycznia 2020 r.

W tej sytuacji Rada Gminy Radzanów nie miała żadnych podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 9 ust. 2 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy
o p.z.p., co w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

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

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1046/19, w którym Sąd stwierdził, że: *„Skoro w kontrolowanej sprawie do wszczęcia procedury planistycznej, mającej na celu uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta [...] dla obszaru położonego w rejonie ulic: [...] oraz granicy administracyjnej miasta, doszło, co bezsporne, już po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, to nie ulega wątpliwości, że oceny legalności zaskarżonego planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę krajobrazową, obowiązujących w dacie uchwalenia tego planu, czyli w szczególności z dodanym art. 37a i następnymi u.p.z.p. oraz bez art. 15 ust. 3
pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony ustawą krajobrazową. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istota ww. zmian legislacyjnych sprowadzała się do "wyjęcia" zagadnień dotychczas regulowanych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienie z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p., bez zmiany fakultatywnego charakteru samej regulacji gminnej poświęconej zasadom i warunkom sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.*

*W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad
i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, co w niniejszej sprawie nie zachodzi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu
z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17 – dostępny, [w:] CBOSA). W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - choć niewątpliwe wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu – to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu "wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też "szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu"
 w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Tożsamości obu tych zagadnień przeczy wzgląd na jedną z podstawowych reguł wykładni językowej, zwanej zakazem wykładni synonimicznej, zgodnie z którym to zakazem nie można różnym zwrotom ustawowym nadawać tego samego znaczenia. Przeciwko uznaniu, iż zagadnienia, o których mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z.p., przemawia - oprócz argumentów już wyżej podniesionych - także i to, że nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy zamiaru, aby zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w odrębnej uchwale, podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, że w u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. równolegle, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już unormowania dotyczące elementów obowiązkowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5) i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9) oraz zapis dotyczący elementu określanego w zależności od potrzeb, tj. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury etc. (art. 15 ust. 3 pkt 9). Jednoczesne obowiązywanie ww. regulacji na gruncie jednego aktu prawnego i to w zakresie tego samego artykułu, świadczy o tym, iż racjonalny ustawodawca przewidział dla każdej z nich odrębny zakres spraw do uregulowania.* *Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w [...], zamieszczając w § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, że uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej w szczególnym trybie art. 37b u.p.z.p.) stanowiło nieistotne naruszenie prawa.”*;

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Go 84/20, w którym: *„Sąd uznał za uzasadniony zarzut związany z zamieszczeniem
w kwestionowanej uchwale w § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 5 ust. 3, § 5 ust. 4, § 5
ust. 5, § 9 ust. 5 ustaleń dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń. Powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. "uchwale reklamowej" podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b u.p.z.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, iż sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje
w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada miejska
nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ekranów, znaków i symboli reklamowych, jednak według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż tzw. "ustawa krajobrazowa", obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast uchwała Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego miejscowego planu została podjęta
31 maja 2017 r. Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy przejściowe nie dotyczą przedmiotowego miejscowego planu, ponieważ uchwała inicjująca została podjęta już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2406/18, w którym Sąd stwierdził, że: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy co do zasady podzielić przytoczone stanowisko, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 15
ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. sporne ustalenia planistyczne dotyczące obiektów reklamowych czy ogrodzeń mogły znajdować oparcie i być wprowadzane do m.p.z.p. w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, w zakresie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., głównie tych – w zależności od okoliczności faktycznych towarzyszących uchwalaniu konkretnego planu miejscowego i przedmiotu wprowadzanych ustaleń – normujących: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2); zasady ochrony środowiska, przyrody
i krajobrazu kulturowego (pkt 3) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także – dodajmy – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). W takim przypadku konieczne było jednak wykazanie powiązań wprowadzanych ustaleń szczegółowych z owymi ogólnie określonymi elementami (wartościami) planistycznymi. (…) Godzi się w tym miejscu dodać, że jedną ze zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ww. ustawą krajobrazową było uchylenie – z dniem 11 września 2015 r.
– art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i przeniesienie materii w nim regulowanej do art. 37a u.p.z.p. (zamieszczonego notabene w tym samym, co art. 15 u.p.z.p., rozdziale 2 ustawy zatytułowanym: "Planowanie przestrzenne w gminie"). Pomimo tej zmiany nie może być jednak wątpliwości, że normowanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych
i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wchodzi nadal w zakres władztwa planistycznego gminy, z tym że realizowanego odtąd w drodze jednej uchwały szczególnej ("spec-uchwały") dotyczącej zasadniczo całego obszaru gminy (zob. art. 37a ust. 5 u.p.z.p.), a nie jak dotychczas – w ramach wielu partykularnych planów miejscowych. Zmiana ta ma więc w dużej mierze charakter jedynie techniczny w tym sensie, że nadal ww. materia jest regulowana aktem prawa miejscowego (zob. art. 37a ust. 4 u.p.z.p.), uchwalanym po przeprowadzeniu publicznej procedury zbieżnej
w istotnym zakresie z "klasyczną" procedurą planistyczną unormowaną w art. 17 u.p.z.p. (zob. art. 37b u.p.z.p.).”.*

Naruszenie ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Do naruszenia przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującego organ wykonawczy gminy do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, a także przepisami ustawy
o p.z.p. doszło także w odniesieniu do terenu przeznaczonego pod cmentarz, oznaczonego na rysunku planu symbolem c-1ZC, znajdującego się w jednostce planistycznej Radzanów Zachód.

Biorąc powyższe pod uwagę, **Rada Gminy Radzanów** **zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r.
o cmentarzach i chowaniu zmarłych** (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości **pasów izolujących** teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności **terenów mieszkaniowych**, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od **źródeł ujęcia wody** oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych).

Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że: *„****Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych****, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych,* ***powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m*** *pod warunkiem, że* ***teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza******posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”.***

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz,
czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. **Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p.,
w planie miejscowym określa się obowiązkowo:**

* **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;**
* **szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;**
* **sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.**

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.,
w szczególności z wymogów określonych w § 4 pkt 7 odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej od cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie, z uwagi na fakt istnienia cmentarza. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały, wyznaczono strefy ochrony sanitarnej
w odległości 50 m i 150 m od cmentarza, które zgodnie z § 2 ust. 3 pkt 5 i pkt 6 uchwały, stanowią jego obowiązujące oznaczenie, wynikające z ustaleń dotyczących obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Stosownie do wskazanych powyżej przepisów, **ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu określa się dla terenów znajdujących się w zasięgu stref 50 m i 150 m** **od granicy cmentarza**.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

* § 2 ust. 7 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: *„7. Plan zawiera ustalenia dotyczące: (…) 9) szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”;*
* § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (…) 5) w granicach strefy ochrony sanitarnej
w odległości 50 m i strefy ochrony sanitarnej w odległości 150 m od cmentarza obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów wynikające z przepisów odrębnych, ustanowione dla obszarów położonych w sąsiedztwie cmentarza znajdującego się w sąsiedztwie planu od strony południowej;”;*
* § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„2. Ustala się zasady z zakresu zaopatrzenia w wodę: (…) 2) dopuszcza się zaopatrzenie w wodę z ujęć własnych zgodnie z przepisami odrębnymi;”.*

Organ nadzoru podkreśla, że regulacje § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w treści planu miejscowego, co nie zostało spełnione podjętą uchwałą, która **powinna zostać sporządzona zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym ww. rozporządzenia.**

Z rysunku planu wynika bowiem, że w strefie ochrony sanitarnej 50 m od granic cmentarza, oznaczonego symbolem c-1ZC, została dopuszczona budowa budynków mieszkalnych realizowanych w ramach zabudowy zagrodowej, na terenach rolnych oznaczonych symbolami: c-1R, c-2R i c-3R, w związku z wyznaczoną na tych terenach nieprzekraczalną linią zabudowy oraz ustalonymi zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami ich zagospodarowania (*vid*e § 19 ust. 3 uchwały). Ponadto sytuowanie budynków mieszkalnych zostało umożliwione na terenach
c-1R i c-2R w bezpośrednim sąsiedztwie cmentarza, w związku z wyznaczoną na nich nieprzekraczalną linią zabudowy w linii rozgraniczającej pomiędzy tymi terenami a granicą cmentarza.

Zasady lokalizowania budynków w granicach terenów wyznaczonych w planie wynikają m.in.
z ustaleń zawartych w:

* § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„2. Rysunek planu obowiązuje w następującym zakresie jego ustaleń: (…) 3) nieprzekraczalnych linii zabudowy;”;*
* § 2 ust. 7 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„Plan zawiera ustalenia dotyczące: (…) 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów;”;*
* § 3 pkt 1 lit. e uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (…)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy*** *– należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku linię określającą obszar do zabudowy, poza którym zakazuje się wznoszenia budynków, wiat oraz tymczasowych obiektów budowlanych określonych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi planu dla terenów elementarnych;”;*
* § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„1. Zasady ochrony ładu przestrzennego: 1)* ***ustala się lokalizację nowej zabudowy zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy oznaczonymi na rysunku planu*** *oraz zgodnie z przepisami szczegółowymi planu dotyczącymi terenów elementarnych i przepisami odrębnymi; (…) 5) dopuszcza się w granicach terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem literowym* ***MN, RM, RU, R,*** *lokalizację budynków
w odległości 1,5 m od granicy z działką lub bezpośrednio przy tej granic z zachowaniem przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego oraz przepisów szczegółowych planu oraz linii zabudowy określonych na rysunku planu;”;*
* § 19 ust. 3 pkt 4 lit. e uchwały: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***c-1R, c-2R, c-3R, c-4R, c-5R*** *ustala się: (…) 4) zasady użytkowania
i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) e) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, przepisami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”.*

Tymczasem, **zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, w strefie poniżej 50 m od cmentarza, realizacja zabudowy mieszkaniowej nie jest możliwa, bez względu na istnienie infrastruktury technicznej (sieci wodociągowej). Natomiast samo odwołanie się w uchwale do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych nie oznacza, że wymogi w nich ustanowione zostały spełnione. W uchwale nie ustalono zakazu budowy budynków mieszkalnych w tej strefie.**

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Radzanów dopuszczając możliwość realizacji budynków mieszkalnych w strefie poniżej 50 m od cmentarza naruszyła przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia
w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze,
a nie określając przy tym *de facto* szczególnych warunków zagospodarowania terenów w tej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu realizacji takiej zabudowy, naruszyła również przepisy:

* art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów;
* art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym *„szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy”.*

Ponadto ustaleniami § 14 ust. 2 pkt 2 uchwały, dopuszczającymi możliwość zaopatrzenia w wodę
z własnych ujęć, bez ustalenia zakazu ich realizacji w strefie do 150 m od granic cmentarza, również naruszony został w istotny sposób przepis § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, który jednoznacznie zakazuje realizacji w tej strefie ochrony sanitarnej od cmentarza, studzien służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych.

Powyższe oznacza, że w odniesieniu do terenów znajdujących się w odległości do 150 m od jego granic, uchwała narusza powyższe przepisy odrębne w zakresie, w jakim nie uwzględnia ograniczeń w użytkowaniu terenów wokół cmentarza, związku **z brakiem ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w tej odległości od jego granic**, do określenia i uwzględnienia których zobowiązują przepisy: art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 4 ust. 1, ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6, w związku z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że uchwała narusza, w istotny sposób, zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków mieszkalnych w strefie ochrony sanitarnej 50 m oraz realizacji ujęć wody w strefie ochrony sanitarnej 150 m od cmentarza oznaczonego symbolem c-1ZC.

Jak wskazano powyżej, przepisy odrębne z zakresu cmentarnictwa mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy
w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach.

Pogląd organu nadzoru w kwestii konieczności stosowania ww. przepisów odrębnych z zakresu cmentarnictwa podzielił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z:

* 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1518/11: *„(…) rozporządzenie w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, jest w niniejszej sprawie przepisem odrębnym, gdyż przedmiotowa inwestycja położona jest w pobliżu cmentarza. Wbrew twierdzeniu skarżącego kasacyjnie, interpretacja postanowień § 3 ust. 1 rozporządzenia prowadzi do rezultatu, że zakres normowania tego przepisu odnosi się nie tylko do cmentarzy nowo budowanych, ale również do istniejących, a także do lokalizowanej w ich sąsiedztwie zabudowy. Przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko
i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczna i dysfunkcjonalna z punktu widzenia spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć też na uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową”*;
* 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14: *„Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie podziela natomiast pogląd Sądu I instancji, że § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., który reguluje m.in. odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, ma zastosowanie nie tylko przy lokalizacji nowych cmentarzy, ale również statuuje ograniczenia w możliwości lokalizacji nowej zabudowy w sąsiedztwie istniejących już cmentarzy. Jak słusznie bowiem wywiedziono w wyroku NSA z dnia 18 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1518/11, http://orzeczenia.nsa.gov.pl, cytowanym zresztą także w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku, przyjęcie ograniczonego zakresu działania przepisów rozporządzenia tylko i wyłącznie do cmentarzy nowo zakładanych jest nielogiczna
i dysfunkcjonalna z punktu widzenia* *spójności i niesprzeczności planistycznego reżimu prawnego. Należy mieć bowiem na* *uwadze, że przepisów prawa materialnego publicznego, nie sposób interpretować* *wyłącznie przy zastosowaniu wykładni gramatycznej, literalnej, lecz konieczne jest* *sięgnięcie po wykładnię celowościową (funkcjonalną), bądź systemową. Celem wydania* *rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r., zgodnie* *z przepisem upoważniającym art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych,* *było m.in. określenie „szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów,* *a w szczególności terenów mieszkaniowych". Skoro przepisy tego rozporządzenia* *wymagają, by odległość nowego cmentarza od istniejących zabudowań mieszkalnych* *wynosiła minimum 150 m, to tym samym odległość planowanych do realizacji budynków* *mieszkalnych od istniejącego cmentarza również winna wynosić nie mniej niż 150 m.* *Nie ulega bowiem wątpliwości, że odcinek 150 m pomiędzy cmentarzem i budynkiem* *mieszkalnym jednorodzinnym, niezależnie od tego, czy jest on mierzony
od cmentarza* *do tego budynku, czy też odwrotnie, jest identycznej długości.”.*

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie obowiązku wyznaczania
w planie miejscowym stref sanitarnych cmentarza i stosowania ww. przepisów, podzielono także
w orzeczeniach:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1623/11
w którym Sąd stwierdził, że*: „Przepisy ustawy i rozporządzenia wykonawczego mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od projektowanych cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz czy też zabudowa na pobliskich terenach. Tym celom służą także przepisy regulujące planowanie przestrzenne. I tak, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. z 2003 r. Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) - dalej: "u.p.z.p."- jednoznacznie stanowi, iż w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Nadto przepis art. 15 ust. 2 u.p.z.p. nakazuje uwzględnić w planie miejscowym sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów ( pkt 11 ). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem wykonawczym,
to realizacja cmentarza mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza.
Z tej już chociażby przyczyny wprowadzenie stref ochronnych dla terenu zakwalifikowanego
w planie miejscowym pod cmentarz jest niezbędne. Nadto za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. (…) Na skutek uchwalenia miejscowego planu przestrzennego dla terenu części gminy, obejmującego planowany cmentarz, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Taki skutek wiąże się z nakazem zachowania odpowiednich odległości zabudowy od cmentarza. Jeśli bowiem na terenie niezabudowanym
w dacie uchwalania planu miejscowego - w odległościach określonych w rozporządzeniu wykonawczym - pierwszy powstanie cmentarz, to wymusi to konieczność "odsunięcia" zabudowy, o jakiej mowa w mowa w § 3 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego ( zabudowania mieszkalne, zakłady produkujące artykuły żywności, zakłady żywienia zbiorowego, zakłady przechowujące artykuły żywności, studnie ) na odległość określoną w tym rozporządzeniu.
W pewnych przypadkach może to oznaczać dla właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza nie tylko ograniczenia w zabudowie, ale i zakaz zabudowy. Bez ustalenia strefy ochronnej w planie miejscowym właściciele nieruchomości leżących w tej strefie. Skoro – jak już wyżej wskazano - właściwy minister uzyskał delegację ustawową do określenia, jakie tereny uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym
na cmentarze, w tym do określenia szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych ( art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach),
to tym samym określenie szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów
w wyniku zrealizowania tej delegacji, należy uznać za określenie tzw. stref sanitarnych. Pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach, wprowadzone zostały
ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie (§ 1 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego). W tym stanie prawnym przeznaczenie określonego terenu pod budowę cmentarza oraz określenie i ustanowienie w planie miejscowym pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza znajduje umocowanie w przepisach ustawy o cmentarzach oraz ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego obejmującego planowany cmentarz jest realizacją wymogu ustanowionego w art. 3 ustawy o cmentarzach, a wskazanie lokalizacji planowanego cmentarza następuje zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. (obowiązek określenia przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania). Wprowadzenie zaś pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów - tzw. stref sanitarnych cmentarza jest ustaleniem szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy
w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. To zaś oznacza, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący teren planowanego cmentarza winien z mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w związku z art. 3 i art. 5 ustawy z dnia 31 stycznia 1959r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. 2000 r. Nr 23 poz. 295 ze zm.) obowiązkowo określać strefę sanitarną cmentarza przewidzianą w § 3 rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze
(Dz. U. Nr 52, poz. 315). Brak określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego strefy sanitarnej planowanego cmentarza stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9
i niedopuszczalne obejście przepisów art. 36 ust. 1 – 3 u.p.z.p. przez pozbawienie właścicieli
i użytkowników wieczystych nieruchomości położonych w pobliżu cmentarza możliwości dochodzenia słusznych roszczeń, zagwarantowanych ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustanowionych w celu należytej realizacji konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności. (…) Z punktu widzenia planowanego cmentarza istotna jest okoliczność w jakiej odległości od planowanego cmentarza istnieje zakaz zabudowy, czy też ograniczenie
w zabudowie terenów leżących w pobliżu cmentarza. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia
27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się nie tylko wymagania ładu przestrzennego, walory architektoniczne i krajobrazowe, wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz potrzeby interesu publicznego, ale i wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia,
a także walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności. (…) Brak w planie miejscowym regulacji w przedmiocie strefy ochronnej może doprowadzić do znacznego ograniczenia
w korzystaniu z prawa własności bądź do uniemożliwienia korzystania z tego prawa przez właścicieli (użytkowników wieczystych ) nieruchomości leżących w pobliżu cmentarza
w tzw. strefie sanitarnej i jednocześnie do niemożności dochodzenia przez nich prawem przewidzianych roszczeń. (…) Ustawa o cmentarzach* ***nie daje podstaw do nieuwzględniania szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów.*** *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie musi obejmować terenu całej gmin. Plan miejscowy może obejmować tylko część gminy, np. przeznaczoną na cmentarz, ale wówczas plan ten musi także obejmować związaną z nim strefę sanitarną.”.*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1624/11,
w ramach którego Sad stwierdził, że: *„W myśl postanowień rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie. Zgodnie z § 3 ust. 1 rozporządzenia odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 m do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Jak z powyższego wynika, wyznaczonym w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenem szczególnym są tereny cmentarzy ze względu na sformułowane
w przepisach prawa szczególne uwarunkowania, jakie powinny spełniać tereny przeznaczone pod cmentarz. A zatem opisane regulacje powinny znaleźć odzwierciedlenie w treści miejscowego planu zagospodarowania”.*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 487/12;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2015 r., sygn. akt
IV SA/Wa 1356/15, w którym sąd stwierdził: *„Po trzecie, w myśl art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia planu), wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie
z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem; w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Opierając się na unormowaniach wynikających z przytoczonych regulacji, skarżący podkreślił, że przedmiotem zaskarżonego planu jest cmentarz komunalny i choć nie jest cmentarzem nowo zakładanym, to z ustaleń planistycznych wynika, że celem Rady było doprowadzenie do jego powiększenia. To oznaczało obowiązek stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu. I słusznie organ wskazał, że do przepisów tych należy zaliczyć ustawę z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r., Nr 118, poz. 687, ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 5 ust. 3 ww ustawy. Stosownie do art. 3 ustawy o cmentarzach, cmentarze zakłada się i rozszerza na terenach określonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Według § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r., odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone. Zaś art. 15
ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. wymaga dla wymienianych terenów obowiązkowego określenia szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczenia ich użytkowania, w tym zakazu zabudowy. Rację ma skarżący twierdząc, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego konieczne jest wprowadzenie strefy sanitarnej cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie z uwagi na projektowany cmentarz. Po pierwsze, gdyby plan miejscowy nie wprowadzał strefy ochronnej przewidzianej rozporządzeniem z 1959 r., to realizacja cmentarza (jego poszerzenie) mogłaby okazać się niemożliwa, gdyż między uchwaleniem planu miejscowego a rozpoczęciem budowy cmentarza właściciele sąsiednich nieruchomości mogliby wybudować obiekty budowlane i tym samym uniemożliwić budowę planowanego cmentarza. Po drugie za koniecznością wprowadzenia strefy ochronnej przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa. Po trzecie pasy izolujące, o jakich mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, wprowadzone zostały ze względów sanitarnych, aby wyłączyć możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, co wynika wprost z § 1 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r. Zatem określenie na rysunku planu granicy strefy ochrony sanitarnej winno pociągać za sobą konkretne ustalenia w treści planu, które dałyby podstawę do stwierdzenia zgodności planu z przytoczonymi wyżej przepisami odrębnymi i art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. O zastosowanie tych wymogów w ustaleniach kontrolowanego planu zabiegał Państwowy Wojewódzki Inspektor Sanitarny w W. w Opiniach sanitarnych z [...] kwietnia 2014 r. adresowanych do Prezydenta Miasta P. I tak opiniując pozytywnie projekt planu, dokonał
m. in. następujących zastrzeżeń: 1) "[...] zaleca się naniesienie na rysunku planu (załącznik nr [...]) granic stref w odległości 50 m i 150 m od cmentarza."; 2) "4. Na części graficznej planu należy nanieść strefę 150 m odległości od granicy cmentarza, wprowadzającą w tej strefie zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych. 5. Na części graficznej planu należy nanieść strefę ochrony sanitarnej cmentarza o szerokości 50 m, wprowadzająca zakaz lokalizacji studni oraz ujęć wody służących jako źródło zaopatrzenia w wodę do picia i potrzeb gospodarczych, budynków mieszkalnych, zakładów produkujących żywność, zakładów żywienia zbiorowego, bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz innych budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi". Powyższe
nie znalazło jednak odzwierciedlenia w części graficznej planu, czyli na rysunku planu, jak zastrzegał organ opiniujący, ani w części tekstowej planu. Jednocześnie oznacza, że Rada miała pełną świadomość istnienia obowiązku wynikającego z przepisów odrębnych, niemniej go
nie zrealizowała. Za taką realizację nie można bowiem uznać zapisów planu odnoszących się do usytuowanego w odległości mniejszej niż 150 m od granic planu budynku i zawartego w dniu [...] marca 2014 r. porozumienia o współpracy pomiędzy Gminą – Miasto P. a Gminą R., mającego na celu zabezpieczenie interesu publicznego w zakresie możliwości rozbudowy cmentarza. Strefy muszą bowiem być ustalone w momencie uchwalania planu, żeby funkcjonowanie cmentarza
i tworzące się wokół niego zagospodarowanie terenu mogły odpowiadać obowiązującym dla tych uwarunkowań przepisom prawa. Wyłączenie stref ochrony sanitarnej cmentarza z obszaru objętego planem miejscowym stanowi zatem naruszenie art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. oraz § 3 ust. 1 rozporządzenia z 1959 r.”.*

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

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**.
**Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję
do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por.
M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).
Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt
IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane
w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

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

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania
w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego
z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza,
że *„na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej
- wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność
uchwały Nr XXXII/230/2021 Rady Gminy Radzanów z 29 grudnia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Bębnowo, Bojanowo i Radzanów”,* w części ustaleń, o których mowa
w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/