



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 lipca 2024 r.

WP-I.4131.148.2024

Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 42/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar I – Północ etap 1 i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar II – Południe etap 1”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 6 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) *mieszkalno – usługowym lub (...)*”;
- § 19 pkt 6 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) *4 pkt (...)*”;
- § 26 pkt 4 lit. b tiret trzynaste, w zakresie sformułowania: „(...) *od 3 m do 7 m (...)*”;
- § 29 pkt 5, w zakresie w jakim błędnie odsyła do jednostki redakcyjnej § 1, zamiast do jednostki redakcyjnej § 10;
- § 31 pkt 8 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *KDD (...)*”;
- § 37 pkt 6 lit. c, w zakresie w jakim nie uwzględnia terenu oznaczonego symbolem B.9WR;
- § 41 pkt 9, w zakresie w jakim nie uwzględnia terenu oznaczonego symbolem C.8MN/U;
- § 47 pkt 7 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *przylegający teren B.9MN/U i (...)*”;
- § 50 pkt 6 lit. a, w zakresie w jakim błędnie wymienia teren oznaczony symbolem C.1KDD, zamiast terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem C.1aKDD.

Uzasadnienie

Na sesji 26 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podjęła uchwałę Nr 42/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar I – Północ etap 1 i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar II – Południe etap 1”.

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

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 lipca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z 4 lipca 2024 r., znak: RM.0711.18.2024, a także 9 lipca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Grodziska Mazowieckiego z 27 czerwca 2024 r., znak: RM.0711.18.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim zawiadomienia znak: WP-I.4131.148.2024 z 25 lipca 2024 r., wraz z prośbą o przekazanie wyjaśnień w przedmiotowej sprawie. Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim pismem z 29 lipca 2024 r. znak: WPP.6721.2.2020, złożyła stosowne wyjaśnienia, które częściowo zostały uwzględnione przez organ nadzoru.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **4 sierpnia 2022 r.**, znak: WPP.6721.2.2020, Burmistrz Grodziska Mazowieckiego wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar I – Północ i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar II – Południe*”, zaś Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 296/2020 z **29 kwietnia 2020 r.**, zmienioną uchwałą Nr 41/2024 z 26 czerwca 2024 r., to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7, 8, 9 i 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym; 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 7, pkt 8, pkt 9 lit. a oraz pkt 10 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w:

- § 19 pkt 6 lit. b, w brzmieniu: „*(...) Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług, oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1MN-U, A.2MN-U, A.3MN-U, A.4MN-U, A.5MN-U, A.6MN-U, A.7MN-U, ustala się: (...) 6) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów: zgodnie z § 11, przy czym: (...) b) w terenie A.2MN-U rów skanalizowany zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 5,*”, **co oznacza zamieszczenie błędnego odwołania do nieistniejącej jednostki redakcyjnej § 11 ust. 4 pkt 5, natomiast ustalenia dotyczące rowu skanalizowanego faktycznie zostały zawarte w jednostce redakcyjnej § 11 ust. 5;**
- § 26 pkt 4 lit. b tiret trzynaste, w brzmieniu: „*(...) Dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1KDD, A.2KDD, A.3KDD, A.4KDD, A.5KDD, A.6aKDD, A.6bKDD, A.6cKDD, A.7KDD, A.8KDD, A.9KDD, A.10KDD, A.11KDD, A.12KDD, A.13KDD, A.14KDD, A.15KDD, A.16KDD, A.17KDD ustala się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów: (...) b) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających (granicy pasa drogowego), zgodnie z rysunkiem planu: (...) - A.11KDD istniejąca ul. Książenicka – zmienna od 3 m do 7 m w obszarze planu z poszerzeniami w rejonie skrzyżowań,*”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że szerokość w liniach rozgraniczających drogi A.11KDD wynosi od 2,9 m do 7,4 m;**

- § 29 pkt 5, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: B.1MN, B.2MN, B.3MN, B.3aMN, B.4MN, B.5MN, B.6MN, B.7MN, B.8MN, B.9MN, B.10MN, B.11MN, B.12MN, B.13MN, B.14MN, B.15MN, B.16MN, B.17MN, B.18MN, B.19MN, B.20MN, B.21MN, B.22MN, B.23MN, B.24MN, B.25MN, B.26MN, B.27MN, B.28MN, B.29MN, B.30MN, B.31MN, B.32MN, ustala się: (...) 5) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym zgodnie z § 1;*”, **co oznacza zamieszczenie błędnego odwołania do jednostki redakcyjnej § 1, która nie zawiera ustaleń w zakresie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, bowiem faktycznie zostały one sformułowane w ramach jednostki redakcyjnej § 10;**
- § 31 pkt 8 lit. a, w brzmieniu: „*(...) Dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług, oznaczonego na rysunku planu symbolem B.1MN-U, ustala się: (...) 8) zasady obsługi komunikacyjnej zgodnie z § 13: a) ustala się obsługę z przyległych dróg publicznych KDD oraz dróg wewnętrznych KDW,*”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że drogi publiczne oznaczone symbolami KDD nie przylegają do terenu oznaczonego symbolem B.1MN-U;**
- § 37 pkt 6 lit. c, w brzmieniu: „*Dla terenów wód powierzchniowych – rowów, oznaczonych na rysunku planu symbolami: B.1WR, B.2WR, B.3WR, B.4WR, B.5WR, B.6WR, B.7WR, B.8WR, B.9WR, B.10WR, B.11WR, ustala się: (...) 6) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów: zgodnie z § 11, przy czym: (...) c) w terenach: B.1WR, B.2WR, B.3WR, B.4WR, B.5WR, B.6WR, B.7WR, B.8WR, dla obszaru możliwego występowania gruntów o obniżonej nośności zgodnie z § 11 ust. 9;*”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż również teren oznaczony symbolem B.9WR usytuowany jest w granicach obszaru możliwego występowania gruntów o obniżonej nośności, co oznacza, że także ten teren powinien zostać wymieniony w ramach jednostki redakcyjnej § 37 pkt 6 lit. c;**
- § 41 pkt 9, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej z dopuszczeniem usług położonych częściowo w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu, oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.1MN/U, C.2MN/U, C.3MN/U, C.4MN/U, C.5MN/U, C.6MN/U, C.7MN/U, C.8MN/U, C.9MN/U, ustala się: (...) 9) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów: zgodnie z § 14, przy czym: w terenie C.9MN/U, dla napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15kV*

do skablowania lub zmiany przebiegu, zgodnie z § 14 pkt 2;”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż napowietrzna linia elektroenergetyczne średniego napięcia 15kV przebiega również przez teren oznaczony symbolem C.8MN/U, co oznacza, że także ten teren powinien zostać wymieniony w ramach jednostki redakcyjnej § 41 pkt 9;**

- § 47 pkt 7 lit. a, w brzmieniu: „(...) Dla terenów wód powierzchniowych położonych w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu, oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.4WS, C.5WS, C.6WS, C.7WS, C.8WS, C.9WS, C.10WS, C.11WS, ustala się: (...) 7) zasady obsługi komunikacyjnej zgodnie z § 13: a) ustala się obsługę poprzez przylegający teren B.9MN/U i drogę KDW;”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że teren B.9MN/U nie przylega do terenów oznaczonych symbolami: C.4WS, C.5WS, C.6WS, C.7WS, C.8WS, C.9WS, C.10WS i C.11WS;**
- § 50 pkt 6 lit. a, w brzmieniu: „Dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej, położonych częściowo w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu, oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.1aKDD, C.1bKDD, C.2KDD, C.3KDD, C.4KDD, C.5KDD, C.6KDD, ustala się: (...) 6) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy oraz granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów: zgodnie z § 11, przy czym: a) w terenach: C.1KDD, C.2KDD, C.4KDD rów do przelżenia lub skanalizowania, zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 2;”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego, a także z pozostałych ustaleń jego części tekstowej, wynika, że brak terenu drogi publicznej oznaczonej symbolem C.1KDD, natomiast rów do przelżenia lub skanalizowania usytuowany jest w ramach terenu drogi publicznej oznaczonej symbolem C.1aKDD.**

Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyjaśnieniach Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim, zawartych w piśmie z 29 lipca 2024 r. znak: WPP.6721.2.2020, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 25 lipca 2024 r. znak: WP-I.4131.148.2024, w którym stwierdzono, iż: „W odpowiedzi na pismo WP-I.4131.148.2024 z dnia 25 lipca 2024 roku, wyjaśniam: (...) - drugie tiret: Oczywista omyłka, powinno być § 11 ust. 5. - trzecie tiret: Oczywista omyłka literacka, powinno być § 10 zamiast § 1. - czwarte tiret: „wskazania, w § 31 pkt 8 lit. a uchwały, terenów dróg publicznych, oznaczonych symbolami KDD, w kontekście rysunku planu, ” Oczywista omyłka, powinno być KDZ zamiast KDD. - piąte tiret: „braku wskazania § 37 pkt 6 lit. c uchwały, terenu oznaczonego symbolem B.9WR, w kontekście rysunku planu, ” c) w terenach: B.1WR, B.2WR, B.3WR, B.4WR, B.5WR, B.6WR,

B.7WR, B.8WR, dla obszaru możliwego występowania gruntów o obniżonej nośności zgodnie z § 11 ust. 9; Oczywista omyłka, brakuje terenu B.9WR w wymienionych w literze c terenach. (...) - szóste tiret: „braku wskazania § 41 pkt 9 uchwały, terenu oznaczonego symbolem C.8MN/U, w kontekście rysunku planu,” 9) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów: zgodnie z § 14, przy czym: w terenie C.9MN/U, dla napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15kV do skablowania lub zmiany przebiegu, zgodnie z § 14 pkt 2; Oczywista omyłka, brakuje terenu C.8MN/U. (...) - siódme tiret: „wskazania § 47 pkt 7 lit. a uchwały, terenu oznaczonego symbolem B.9MN/U, w kontekście rysunku planu,” a) ustala się obsługę poprzez przylegający teren B.9MN/U i drogę KDW, Oczywista omyłka. Teren B.9MN/U nie powinien być wskazany w tym miejscu. - ósme tiret: „wskazania § 50 pkt 6 lit. a uchwały, terenu oznaczonego symbolem C.1KDD, w kontekście rysunku planu i pozostałych ustaleń części tekstowej uchwały,” w terenach: C.1KDD, C.2KDD, C.4KDD rów do przełożenia lub skanalizowania, zgodnie z § 11 ust. 4 pkt 2, Oczywista omyłka, powinno być C.1aKDD. - dziewiąte tiret: „szerokości w liniach rozgraniczających dróg publicznych klasy dojazdowej, oznaczonych symbolami A.11KDD i A.15KDD, o których mowa odpowiednio w § 26 pkt 4 lit. b tiret trzynaste i siedemnaste uchwały, wraz ze wskazaniem tych szerokości na rysunku planu” Szerokość drogi A.11KDD: - A.11KDD istniejąca ul. Książenicka – zmienna od 3 m do 7 m w obszarze planu z poszerzeniami w rejonie skrzyżowań. Oczywista omyłka. Prawdłowo powinno być 7,4 m, co omyłkowo zostało niestety usunięte w treści planu, na etapie prac nad planem. Z kolei wymiar 2,9 m został dodany po etapie uzgodnień i tekst w tym zakresie nie został niestety zaktualizowany. (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały, a także sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. 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.”.

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 § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r.*

II SA/Gd 318/14).” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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 § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Ponadto, wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) zasady demokratycznego państwa

prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00)

stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia).

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w Zasadach Techniki Prawodawczej wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;
- § 7 w związku z § 143, zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem, kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na fakt zastosowania m.in. błędnych odesłań wewnętrznych, które wpływają na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: „(...) *W uzasadnieniu skargi trafnie wyknięto błędność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie*

w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wysławiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)”.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także pomiędzy częścią tekstową a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w wadliwej części. W tym przypadku, wewnętrzne sprzeczności tekstu uchwały, a także brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Należy przy tym zauważyć, iż organ nadzoru nie posiada uprawnień do wprowadzania jakichkolwiek ustaleń normatywnych do treści uchwały, lecz posiada tylko i wyłącznie uprawnienia co do stwierdzenia nieważności, w tym zakresowego stwierdzenia nieważności.

Ponadto, organ nadzoru podkreśla, iż ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje także, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny**. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną**. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, **że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesadzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *„Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.”*.

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje 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.**

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach.

Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”: „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

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

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność

przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów

występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmiennie od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum.** 2. **Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane.** Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie

nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „Definicje legalne w prawie polskim”, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.”.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „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, wraz z uzasadnieniem.”. Ustalenia miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.)

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „*budynku*” i „*budynku mieszkalnego jednorodzinnego*”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „*zabudowy jednorodzinnej*” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.).

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, ***budynkiem*** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;*
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez ***budynek mieszkalny jednorodzinny*** należy rozumieć *budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez ***zabudowę jednorodzinną*** należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Tymczasem, jak wynika z ustaleń ogólnych zawartych w § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu: (...) 2. Ustala się, że działalność usługowa nie może powodować przekraczania dopuszczalnych norm w zakresie emisji szkodliwych substancji, promieniowania elektromagnetycznego, hałasu, wibracji poza działkę budowlaną, na której jest prowadzona, a w przypadku zlokalizowania lokalu użytkowego w ***budynku mieszkalno – usługowym*** lub mieszkalnym – poza lokal użytkowy, w którym jest prowadzona ta działalność.”, co oznacza, iż ustalono możliwość zlokalizowania lokalu użytkowego w budynku mieszkalno – usługowym w ramach jednostek terenowych przeznaczonych pod:

- **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (MN)**;
- **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej (MNB)**;
- **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej z dopuszczeniem usług (MN/U)**;
- **teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usług (MN-U)**;
- **teren usług z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (U/MN)**.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że w granicach obszaru objętego planem nie ustalono terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną, zaś zgodnie z ustaleniami zawartymi m.in. w:

- § 15 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1MN, A.2MN, A.3MN, A.4MN, A.5MN, A.6MN, A.7MN, A.8MN, A.9MN, A.10MN, A.11MN, A.12MN, A.13MN, A.14MN, A.15MN, A.16MN, A.17MN, A.18MN, A.19MN, A.20MN i A.21MN, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 16 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1MNB, A.2MNB, A.3MNB i A.4MNB, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną bliźniaczą** jako przeznaczenie podstawowe;
- § 17 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1MN/U, A.2MN/U, A.3MN/U, A.4MN/U, A.5MN/U, A.6MN/U, A.7MN/U, A.8MN/U, A.9MN/U, A.10MN/U, A.11MN/U i A.12MN/U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** jako przeznaczenie podstawowe;
- § 18 pkt 1 lit. a, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: A.13MN/U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 19 pkt 1 lit. a **tiret pierwsze**, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: A.1MN-U, A.2MN-U, A.3MN-U, A.4MN-U, A.5MN-U, A.6MN-U i A.7MN-U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 20 pkt 1 lit. a **tiret pierwsze**, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: A.8MN-U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 29 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: B.1MN, B.2MN, B.3MN, B.3aMN, B.4MN, B.5MN, B.6MN, B.7MN, B.8MN, B.9MN, B.10MN, B.11MN, B.12MN, B.13MN, B.14MN, B.15MN, B.16MN, B.17MN, B.18MN, B.19MN, B.20MN, B.21MN, B.22MN, B.23MN, B.24MN, B.25MN, B.26MN, B.27MN, B.28MN, B.29MN, B.30MN, B.31MN i B.32MN, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 30 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: B.1MN/U, B.2MN/U, B.4MN/U, B.5MN/U, B.6MN/U, B.7MN/U, B.8MN/U, B.9MN/U i B.3MN/U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 31 pkt 1 lit. a **tiret pierwsze**, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: B.1MN-U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;

- § 32 pkt 1 lit. c, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: B.1U/MN i B.2U/MN, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie dopuszczalne;
- § 40 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.1MN, C.2MN, C.3MN, C.4MN, C.5MN, C.6MN i C.7MN, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 41 pkt 1 lit. a, dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: C.1MN/U, C.2MN/U, C.3MN/U, C.4MN/U, C.5MN/U, C.6MN/U, C.7MN/U, C.8MN/U i C.9MN/U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 42 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: C.1MN-U, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie podstawowe;
- § 43 pkt 1 lit. c, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: C.1U/MN, ustalono **zabudowę mieszkaniową jednorodzinną** wolnostojącą jako przeznaczenie dopuszczalne.

W związku z powyższymi ustaleniami uchwały, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które dopuszczają możliwość realizacji dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję mieszkaniową i usługową (w formie lokalu użytkowego w budynku mieszkalno - usługowym), lecz w związku z ustalonym przeznaczeniem terenów, którym jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną, dopuszczalna jest jedynie realizacja budynku łączącego obie funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji - jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinnny, nie zaś budynek mieszkalno - usługowy z lokalem użytkowym. Innymi słowy, jeżeli jedyną formą przeznaczenia dla funkcji mieszkaniowej jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną to nie może być ona realizowana w formie lokalu użytkowego w budynku mieszkalno - usługowym, lecz winna być realizowana w ramach proporcji (funkcji mieszkaniowej i usługowej) wskazanej w przywołanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego.**

Należy przy tym zauważyć, że przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego zapisów dopuszczających realizację dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję mieszkaniową i usługową w proporcjach innych niż wynikająca z przepisów odrębnych, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wynika wprost z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane przez **budynek** należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz

posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny. Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany, jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a tylko taka forma zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach obszaru objętego planem.**

Przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy

do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowy, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Miejska w Grodzisku Mazowieckim nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dopuszczających realizację **budynku łączącego funkcję mieszkalno - usługową, lecz jedynie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spełniającego te funkcje w proporcjach określonych w definicji, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.**

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinny, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinnego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to oba te budynki są budynkami mieszkalny w zabudowie bliźniaczej.

Jeżeli zatem, w ramach jednej działki budowlanej, istnieje możliwość realizacji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, to zgodnie z przytoczonymi powyżej przepisami, w ramach tego budynku może istnieć jeden lokal mieszkalny, albo 2 lokale mieszkalne, bądź też jeden lokal mieszkalny i jeden usługowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinny może znajdować się 1 lokal mieszkalny,

2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej budynku.

Odnosząc się do kwestii dopuszczenia do zlokalizowania *budynku mieszkalno - usługowego* organ nadzoru wskazuje, iż skoro w przepisach prawa brak legalnej definicji budynku mieszkalno - usługowego (analogicznie usługowo - mieszkalnego), to przy ocenie prawnej przedmiotowej uchwały należało wziąć pod uwagę istnienie w systemie prawa **legalnej definicji:**

- **budynku**, o którym mowa w art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek należy przez to rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, o którym mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;
- **zabudowy jednorodzinnej**, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;
- **budynku mieszkalnym**, o którym mowa w § 3 pkt 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym przez budynek mieszkalny należy rozumieć budynek mieszkalny jednorodzinny, bądź budynek mieszkalny wielorodzinny.

Jeżeli zatem ustawodawca zdecydował się w sposób absolutnie świadomy, na zdefiniowanie budynku jednorodzinnego, jako takiego, w którym usługi, oprócz jednego lokalu mieszkalnego, mogą zająć co najwyżej 30% powierzchni całkowitej takiego budynku, **a jednocześnie ten sam ustawodawca kategoryzuje budynki mieszkalne, bądź to jako budynki mieszkalne jednorodzinne, bądź wielorodzinne, to w przypadku dopuszczenia usług (nawet bez przesądzenia liczby lokali usługowych, czy ich powierzchni całkowitej) przy jednoczesnym dopuszczeniu dwóch lokali mieszkalnych, to taki budynek winien być klasyfikowany, jako budynek łączący funkcję usługową i mieszkaniową wielorodzinną.**

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami planu miejscowego, **jedyną dopuszczalną formą zabudowy mieszkaniowej, w ramach poszczególnych przeznaczeń terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, co wynika wprost z cytowanych powyżej ustaleń zawartych w: § 15 pkt 1 lit. a, § 16 pkt 1 lit. a, § 17 pkt 1 lit. a, § 18 pkt 1 lit. a, § 19 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, § 20 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, § 29 pkt 1 lit. a, § 30 pkt 1 lit. a, § 31 pkt 1 lit. a tiret pierwsze, § 32 pkt 1 lit. c, § 40 pkt 1 lit. a, § 41 pkt 1 lit. a, § 42 pkt 1 lit. a tiret pierwsze oraz § 43 pkt 1 lit. c uchwały.**

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. W tym miejscu należy zauważyć, iż pojęcie **zabudowy jednorodzinnej**, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*. Dla przykładu wskazać należy, iż jeżeli **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi stanowią podstawowe przeznaczenie terenu**, to w świetle tak określonego przeznaczenia, **nie może powstać dowolny budynek łączący funkcje mieszkalno - usługowe**, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, w proporcjach określonych w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji budynku mieszkalno – usługowego, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż możliwe jest zakresowe stwierdzenie jej nieważności, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, 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. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich*

skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 42/2024 Rady Miejskiej w Grodzisku Mazowieckim z 26 czerwca 2024 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar I – Północ etap I i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części terenu wsi Kady w Gminie Grodzisk Mazowiecki – Obszar II – Południe etap I*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/