



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 04 października 2021 r.

WNP-I.4131.207.2021.MO

**Rada Miejska w Bieżuniu  
ul. Warszawska 2  
09 – 320 Biezuń**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXVIII/228/2021 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 30 sierpnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla trzech terenów w obrębie miasta Biezuń, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 12 uchwały;
- § 13 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 13 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 14 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 14 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 15 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 15 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 16 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;

- § 16 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 20 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) min. 9,0 m, (...)”.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 sierpnia 2021 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr XXVIII/228/2021 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla trzech terenów w obrębie miasta Bieżuń.

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, 784 i 922), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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 uwzględnić 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 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, 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.

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.

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 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 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).

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.”.*

Tożsame stanowisko zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia:

- 14 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 45/15;
- 24 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 429/15;
- 17 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 334/15;
- 12 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 512/15;
- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia *powierzchni całkowitej zabudowy*, zawarte w ustaleniach § 2 pkt 12 uchwały, modyfikujące sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, 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 2020 r. poz. 1333, 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 budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym 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. poz. 1609 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 7 ust. 1 pkt 3 i 4 oraz § 9 ust. 5, projekt zagospodarowania działki lub terenu, powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną z dostosowaniem skali rysunków do rodzaju i wielkości obiektu lub zamierzenia budowlanego, przy czym stosownie do ustaleń § 12 ww. rozporządzenia, „Powierzchnie budynku określa się zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku nr 2 do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych), uwzględniając przepisy § 14 pkt 4 lit. a oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b.”.

Zgodnie z ustaleniami pkt 5.1.3 PN-ISO 9836: 1997, dotyczącymi obliczania powierzchni całkowitej kondygnacji, zawartymi m.in. w punktach:

- 5.1.3.1: „Powierzchnia całkowita budynku jest sumą powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. Jako kondygnacja mogą być traktowane kondygnacje znajdujące się całkowicie lub częściowo poniżej poziomu terenu, kondygnacje powyżej poziomu terenu, poddasza, tarasy, tarasy na dachach, kondygnacje techniczne i kondygnacje magazynowe (patrz rysunek 1). (...)”;
- 5.1.3.2: „Powierzchnia całkowita każdej kondygnacji mierzona jest na poziomie posadzki po obrysie zewnętrznym budynku z uwzględnieniem tynków, okładzin i balustrad. (...)”;

- 5.1.3.3: „Powierzchnia całkowita kondygnacji jest obliczana oddzielnie dla każdej kondygnacji. Powierzchnie w obrębie kondygnacji o zróżnicowanej wysokości (np. duże hole, audytoria) są także obliczane oddzielnie.”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną **intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.**

Tymczasem w ustaleniach § 2 pkt 12 uchwały, zdefiniowano pojęcie *powierzchni całkowitej zabudowy*, w brzmieniu: „Ilekróć w ustaleniach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 12) powierzchni całkowitej zabudowy – należy przez to rozumieć sumę powierzchni **kondygnacji parteru** mierzonych po obrysie wszystkich budynków na działce budowlanej.”.

W powyższych ustaleniach uchwały Rada Miejska w Bieżuniu, ograniczając powierzchnię całkowitą zabudowy wyłącznie w odniesieniu do powierzchni **kondygnacji parteru**, zmodyfikowała sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy określony w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Oznacza to ponadto, że minimalne i maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy, ustalone w rozumieniu tak zdefiniowanego w § 2 pkt 12 uchwały pojęcia powierzchni całkowitej zabudowy, zawarte w:

- § 13 pkt 3 lit. b i c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, oznaczonych na rysunku planu symbolem **MNU 1 – MNU 3** ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, c) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,4, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 14 pkt 3 lit. b i c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami, oznaczonych na rysunku planu symbolem **MWU** ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, c) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,35, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 15 pkt 3 lit. b i c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług, oznaczonych na rysunku planu **U** ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01, rozumiany, jako stosunek powierzchni



*całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, c) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,50, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;*

- § 16 pkt 3 lit. b i c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów usług kultury, oznaczonych na rysunku planu symbolem **UK** ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) b) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,80, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, c) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,90, rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”

naruszają dyspozycję pojęcia intensywności zabudowy określonego w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także wykraczają poza zakres ustaleń planu miejscowego, albowiem ustawodawca sprecyzował sposób liczenia intensywności zabudowy w ramach tegoż przepisu.

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

Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.). Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie lub warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującą się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne*”.

Przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, dzielą kondygnacje na podziemną, o której mowa w § 3 pkt 17 [*kondygnację zagłębioną poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację*] oraz nadziemną, o której mowa w § 3 pkt 18 [*każda niebędąca kondygnacją podziemną*].

Skoro zdefiniowany w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wskaźnik intensywności zabudowy odnosi się do powierzchni całkowitej zabudowy, to całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne kondygnacje budynku, o których mowa w ww. przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Podstawą do dokonania obliczeń jest Polska Norma dotycząca określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych, wymieniona w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie – Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Tym samym wprowadzona w § 2 pkt 12 uchwały, modyfikacja wskaźnika intensywności zabudowy poprzez określenie powierzchni całkowitej zabudowy, która nakazuje jej liczenie włącznie w odniesieniu do kondygnacji parteru, tj. tylko do tej kondygnacji nadziemnej budynku, pozostaje w sprzeczności z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i jako taka stanowi istotne naruszenie prawa.

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy, poprzez wprowadzenie definicji **powierzchni całkowitej zabudowy** w § 2 pkt 12 uchwały, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania sposobu jej liczenia włącznie w odniesieniu do kondygnacji parteru budynków znajdujących się na działce budowlanej, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem Rada Miejska w Bieżuniu nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższa kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury. W kontekście poczynionych ustaleń na uwagę zasługują m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził: „*Nie jest zasadny zarzut naruszenia art. 15 ust. 2*

*pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, który stanowi o wskaźniku powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definiowanie pojęć, które zostały zdefiniowane w akcie wyższej rangi nie jest dopuszczalne, a ma to znaczenie gdy regulacje pozostają w przedmiotowym związku w sprawach pozwoleń na budowę.”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13, w którym Sąd stwierdził, że „*W ostatnim czasie na tle nowej regulacji zaczyna przeważać pogląd, iż intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). Przez natomiast termin kondygnacja należy rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 r.M.I. poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia (w podobne stanowisko prezentuje WSA we Wrocławiu m.in. w wyrokach: z dnia 8 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 604/12, z dnia 20 listopada 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 600/12, II SA/Wr 601/12, II SA/Wr 602/12, z dnia 11 grudnia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 689/12, z dnia 13 marca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 30/13, z dnia 22 maja 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 229/13 i z dnia 10 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 297/13).*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 czerwca 2016 r. sygn. akt VIII SA/Wa 897/15, w którym stwierdzono: „*Należy zgodzić się z organem nadzoru, iż art. 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zdefiniował pojęcia minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy jako – wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Całkowita zabudowa winna uwzględniać zarówno nadziemne, jak i podziemne części kondygnacji budynku. W § 3 pkt 16 rozporządzenia jako kondygnacje budynku traktujemy zarówno podziemną, jak i nadziemną część budynku. Modyfikacja wprowadzona w § 2 pkt 3*

uchwały pozostaje w sprzeczności z § 15 ust.2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i jako taka stanowi istotne naruszenie prawa.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 20 października 2016 r. sygn. akt IV SA/Po 457/16, w którym stwierdzono „*Tymczasem Rada Miejska w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały zdefiniowała pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy jako wielkość powierzchni zabudowy wszystkich budynków do powierzchni działki budowlanej, na której zlokalizowana jest zabudowa. Już wstępna analiza regulacji zawartej w § 2 pkt 7 zaskarżonej uchwały pozwala zauważyć, że definicja pojęcia powierzchni zabudowy jakim posłużyła się Rada Gminy jest pojęciem węższym, aniżeli pojęcie intensywności zabudowy w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., bowiem Rada Gminy zawężyła omawiany wskaźnik jedynie do budynków, wyłączając spod ustaleń planu w tym zakresie innego rodzaju zabudowę. Jednakże ustawodawca obligatoryjnym elementem miejscowego planu miejscowego uczynił wskaźnik intensywności zabudowy rozumiany jako powierzchni całkowitej zabudowy, do powierzchni działki budowlanej, a nie powierzchni zabudowy budynkami. Uchybienie to jest o tyle istotne, że Rada Gminy w kolejnych przepisach zaskarżonej uchwały zamiast maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dokonała ustaleń wskaźnika powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 22 maja 2013 r. sygn. akt II SA/Wr 229/13, w którym Sąd stwierdził: „**Skład orzekający w niniejszej sprawie w pełni akceptuje prezentowane w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych.** Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy miałby stanowić stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, opublikowany w CBOSA). (...) **Niezależnie od przedstawionego wyводу należało podnieść, że Rada Miejska Trzebnicy nie była uprawniona do regulowania, czy też raczej doprecyzowywania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, skoro ustawodawca uczynił to w przepisach rangi ustawowej.** Podkreślić wyraźnie należy, że w stanowieniu aktów prawa miejscowego organy samorządu terytorialnego związane są ramami stworzonymi przez ustawy. Akty powyższe są aktami o charakterze podstawowym, a zatem są stanowione na podstawie upoważnień ustawowych, nie mogą zatem wykraczać poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać

kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. W doktrynie występuje przekonanie, że prawo miejscowe ma charakter wyłącznie wykonawczy w stosunku do ustaw. W Konstytucji RP próżno jest szukać delegacji prawotwórczych dla organów samorządowych, a zatem i trafna jest teza, że samorząd terytorialny nie posiada pozycji autonomicznej, lecz jest jedynie formą zdecentralizowanej administracji (por. W. Kisiel, *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2003, s. 84). Decentralizacja procesu tworzenia przepisów wykonawczych do ustaw, w postaci prawa miejscowego, zakłada co prawda zróżnicowanie ich treści, ale to zróżnicowanie może sięgnąć do granic wyznaczonych przez prawo (por. D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, s. 259). Wskazany natomiast przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym narusza zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organu w zakresie zawartości ustaleń planu i obliuguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „*Pojęcie wartości netto i brutto jest pojęciem stosowanym w planowaniu przestrzennym i urbanistyce w odniesieniu do powierzchni terenu (netto lub brutto) stanowiącej element brany pod uwagę przy wyliczeniu wskaźnika intensywności zabudowy. Wskaźnik intensywności zabudowy netto jak słusznie wskazuje w odpowiedzi na skargę organ nadzoru, to stosunek powierzchni wszelkiej zabudowy do powierzchni na jakiej się ona znajduje (działki, terenu). Wskaźnik intensywności zabudowy brutto, to stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni terenu brutto (a więc uwzględniającej teren przeznaczony np. na komunikację, usługi). Im większa jest powierzchnia terenu brana pod uwagę przy ustalaniu wskaźnika intensywności, tym niższa jest określana wartość.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 marca 2018 r., sygn. akt II OSK 2945/17, w którym Sąd stwierdził: „*Prawidłowo zatem Sąd pierwszej instancji wskazał, że w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. intensywność zabudowy została określona jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni wszystkich kondygnacji do powierzchni działki budowlanej. Odwołując się do Polskiej Normy PN-ISO 9836:1997 prawidłowo Sąd pierwszej instancji stwierdził, że w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. mowa jest o całkowitej powierzchni zabudowy, a nie jedynie o powierzchni zabudowy.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 marca 2019 r., sygn. akt II OSK 1214/17, w którym Sąd stwierdził: „*Przechodząc do istoty występującego w sprawie problemu prawnego stwierdzić*

zaś należy, że dokonując wykładni przepisu § 44 pkt 6 lit. a m.p.z.p. WSA w Bydgoszczy błędnie utożsamił pojęcie "powierzchni zabudowy" jakim posługuje się wyżej wskazany akt prawa miejscowego z pojęciem "intensywności zabudowy", którym ustawodawca posłużył się w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Co za tym idzie Sąd I instancji z trafnego stanowiska, iż intensywność zabudowy rozumiana jako powierzchnia całkowitej zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji naziemnych, wyprowadził nieuprawniony wniosek, iż analogicznie winna być określana powierzchnia zabudowy o jakiej mowa w planie miejscowym.

Niezrozumiałe są przy tym wywody Sądu I instancji, że nie jest możliwe, aby prawodawca lokalny dokonał modyfikacji definicji ustawowej "intensywności zabudowy" poprzez własne określenie, jaki rodzaj zabudowy (naziemna, podziemna) należy brać pod uwagę przy obliczaniu powyższego wskaźnika, w sytuacji gdy tenże prawodawca lokalny nie dokonał jakiegokolwiek modyfikacji tej definicji ustawowej, bowiem w ogóle nie posłużył się w akcie prawa miejscowego wskaźnikiem "intensywności zabudowy", lecz jedynie wskaźnikiem "powierzchni zabudowy".";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 5 stycznia 2018 r., sygn. akt II OSK 955/17, w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 647 z późn. zm. dalej: u.p.z.p.) - w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej uchwały - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznej czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabarytów obiektu. Taka konstrukcja powołanego przepisu nie oznacza, że rada gminy nie może w planie miejscowym ukształtować zabudowy oraz zagospodarowania terenu przez użycie innych jeszcze parametrów i wskaźników niż wymienione przykładowo w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Wskaźnik intensywności zabudowy to wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Może być obliczany w różny sposób w zależności od charakteru zabudowy. Jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Przez pojęcie kondygnacji należy natomiast rozumieć - zgodnie z definicją zawartą w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

(tekst jedn. Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.) - poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia. (por. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 635/14 oraz wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012r. sygn. akt II OSK 162/12 dostępne: CBOSA).

Należy również zauważyć, że Polską Normą odpowiednią do określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie, jest Polska Norma PN-ISO 9836 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych. Norma ta zawiera zarówno definicję powierzchni zabudowy jako wyznaczonej przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu, jak i powierzchni całkowitej – która stanowi powierzchnię wszystkich kondygnacji budynku w obrysie zewnętrznym ścian oraz wszystkich elementów wykraczających poza kubaturę (objętość) danego obiektu, tj.: tarasów, schodów zewnętrznych, balkonów, podcieni, zjazdów do garaży itp. Co prawda Polskie Normy nie są przepisami prawa, jednak z celów i zasad, dla których utworzono zbiór Polskich Norm, jak również z unormowań prawnych zawartych w art. 2 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 ustawy z dnia 12 września 2002 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 169, poz. 1386 z późn. zm.) wynika, iż pod pojęciem normy rozumie się dokument przyjęty w drodze konsensusu i zatwierdzony przez upoważnioną jednostkę, ustalający - do powszechnego i wielokrotnego stosowania - zasady, wytyczne lub charakterystyki odnoszące się do różnych rodzajów działalności lub ich wyników i zmierzających do uzyskania optymalnego stopnia uporządkowania w określonym zakresie. Zatem pojęciu "powierzchnia całkowita zabudowy" należy przypisywać dokładnie takie znaczenie, jakie dla tego parametru przyjęto oficjalnie we właściwej Polskiej Normie (podobnie wyroki NSA: z dnia 7 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 623/15; z dnia 24 listopada 2016 r.: sygn. akt II OSK 933/15, sygn. akt II OSK 1293/15, sygn. akt II OSK 1062/15, sygn. akt II OSK 1334/15; z 18 września 2014 r., sygn. akt II OSK 675/13 oraz z dnia 6 maja 2008 r., sygn. akt I OSK 785/07). Umieszczenie zatem w zaskarżonej uchwale definicji pojęcia "powierzchni całkowitej zabudowy", w sytuacji gdy pojęcie to jest zrozumiałe i powszechnie używane w budownictwie, było zbędne. Z powyższego zatem wynika, jak słusznie wskazał organ nadzoru, że określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu

parametr "powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej" (art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.) powinien uwzględniać takie rozumienie powierzchni całkowitej zabudowy jaka wynika z ustawy, przepisów wykonawczych oraz Polskiej Normy, a nie tworzyć własnych definicji zdefiniowanych już pojęć. W art. 15 u.p.z.p. brak jest bowiem upoważnienia rady gminy do definiowania pojęcia "powierzchnia całkowita zabudowy". Regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł zatem nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy jako sumy powierzchni zabudowy wszystkich budynków zlokalizowanych na nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny. Definicja przyjęta przez Radę Miejską odnosi się do zabudowy nieruchomości, podczas gdy w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy mowa jest o zabudowie w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Powołany przepis ustawy nie uzależnia również ustalenia wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do nieruchomości, do której inwestor ma tytuł prawny. Kwestionowany fragment § 3 ust. 1 pkt 5 zaskarżonej uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencje organu uchwałodawczego gminy, wynikające z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p.

Zgodzić należy się ze stanowiskiem Wojewody wyrażonym w odpowiedzi na skargę kasacyjną, że wprowadzona przez Radę Miejską definicja zawiera odmienny zakres treściowy od definicji wynikającej z powołanej normy i przyjętej w judykaturze, a wprowadzenie pojęcia powierzchni zabudowy przy definiowaniu powierzchni całkowitej zabudowy, może wprowadzać wątpliwości interpretacyjne przy wyznaczaniu maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy. Uregulowanie w planie miejscowym sposobu określania powierzchni całkowitej zabudowy w sposób odmienny od regulacji ustawowych wykracza poza zakres upoważnienia ustawowego (art. 94 Konstytucji RP i art. 40 ust. 1 u.s.g.) i narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 143 w związku z § 115, § 118, § 134, § 135, § 137, a w szczególności § 149 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej", zgodnie z którym w akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych; w szczególności w akcie wykonawczym nie formułuje się definicji, które ustalałyby znaczenia określeń zawartych w ustawie upoważniającej."

Tożsame stanowisko prezentuje także doktryna: red. naukowa Marek Wierzbowski, Alicja Plucińska – Filipowicz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*, 2. Wydanie, Warszawa 2016, Wolters Kluwer, str. 226 teza 25. do art. 15.: „Należy bowiem zaznaczyć, iż tworzenie prawa miejscowego powinno odbywać się w ramach obowiązującego porządku prawnego,



*a zapisy w nim zamieszczone nie mogą regulować materii już unormowanej w aktach wyższego rzędu, tj. ustawach i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wykonawczych, oraz nie mogą pozostawać z tymi aktami w sprzeczności, a także nie mogą ich modyfikować. Przy czym powyższe wywody dotyczą również innych pojęć, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia z dnia 26 sierpnia 2003 r., np. „powierzchni biologicznie czynnej”, „budynku mieszkalnego jednorodzinnego” bądź „intensywności zabudowy” (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 lipca 2013 r., II SA/Wr 378/13, CBOSA).”*

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk doktryny i judykatury jednoznacznie wynika, że brak jest podstaw prawnych do definiowania pojęć, które wpływają na (modyfikują) przepis rangi ustawowej. W tym przypadku poprzez zdefiniowanie pojęcia *powierzchni całkowitej zabudowy* zmodyfikowano pojęcie *intensywności zabudowy*, tj. zmodyfikowano przepis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę fakt, iż określenie wskaźnika intensywności zabudowy, w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów, zostało *de facto* wyliczone, jako powierzchnia zabudowy pod wszystkimi budynkami na działce budowlanej, to samo stwierdzenie nieważności § 2 pkt 12 uchwały jest niewystarczające wobec obliczenia tego wskaźnika niezgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Niezbędne jest również stwierdzenie nieważności ustaleń określających sposób liczenia wskaźnika intensywności zabudowy na podstawie definicji sformułowanej w § 2 pkt 12 uchwały, tj. ustaleń zawartych w:

- § 13 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 13 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 14 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 14 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 15 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 15 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;
- § 16 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej,”;

- § 16 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) rozumiany, jako stosunek powierzchni całkowitej zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.”.

Ingerencja organu nadzoru w ww. zakresie, doprowadzi do zgodności ustaleń uchwały z przepisami ustawy o p.z.p. oraz przepisami odrębnymi, bez konieczności stwierdzenia nieważności ustaleń uchwały dla jednostek terenowych przeznaczonych pod zabudowę.

Wskazać przy tym należy, że organy miasta Biezuń przy ustalaniu znaczenia danego pojęcia winny w pierwszej kolejności ustalić, czy dany zwrot ma definicję legalną (tzw. dyrektywa języka prawnego), zaś w następnej kolejności winny odwołać się do dyrektywy języka prawniczego tj. do doktryny i judykatury, a następnie do dyrektywy języka specjalistycznego. Biorąc pod uwagę brak definicji pojęcia *powierzchni całkowitej zabudowy* należy kierować się wskazaniem doktryny i przywołanymi powyżej stanowiskami judykatury, a także przenieść powyższe znaczenie pojęcia na grunt specjalistycznej wiedzy z danego zakresu, w tym m.in. w kwestii powiązania przepisów Prawa budowlanego z przepisami z zakresu planowania przestrzennego, o których mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia.

Niejako na marginesie należy zauważyć, iż definicja zawarta w § 2 pkt 12 uchwały oznacza w praktyce, że w planie miejscowym nie określono *wskaźnika intensywności zabudowy*, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., lecz *wskaźnik powierzchni zabudowy*. Organ nadzoru wskazuje, że „*powierzchnia zabudowy*” i „*powierzchnia całkowita zabudowy*” stanowią dwa odrębne parametry zabudowy. Polska Norma PN-ISO 9836:1997 odróżnia „*powierzchnię zabudowy*” od „*powierzchni całkowitej zabudowy*” (budynku) i przez „*powierzchnię zabudowy*” rozumie powierzchnię terenu zajęta przez budynek w stanie wykończonym (pkt 5.1.2.1 normy) tj. powierzchnię zabudowy wyznaczoną przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku na powierzchnię terenu (pkt 5.1.2.2 normy). Natomiast powierzchnia całkowita budynku jest sumą powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji budynku. W art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. mowa jest o całkowitej powierzchni zabudowy, a nie o powierzchni zabudowy, co oznacza, że zgodnie z tym przepisem ustawy o p.z.p., intensywność zabudowy określa się jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy, czyli sumę powierzchni całkowitych wszystkich kondygnacji (nadziemnych i podziemnych) budynku do powierzchni działki budowlanej. Natomiast Rada Miejska w Bieżuniu wprowadzając definicję powierzchni całkowitej zabudowy w § 2 pkt 12 uchwały, zmodyfikowała ustawowe pojęcie intensywności zabudowy.

Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie

definicji. Ustawa ta określa bowiem ogólne ramy tworzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ramy te tworzą również definicje zawarte w tej ustawie. Gdyby zatem wolą ustawodawcy było przyznanie radzie gminy uprawnienia do modyfikacji definicji ustawowej w akcie prawa miejscowego, to uprawnienie takie zawarte zostałoby wyraźnie w ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym. Wykładnia literalna nie daje podstaw do przyjęcia, iż ustawa o p.z.p. przyznaje radzie gminy takie uprawnienie, podobnie zresztą, jak wykładnia celowościowa i funkcjonalna.

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

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego definiowania legalnych pojęć. Tymczasem w przedmiotowym przypadku zdefiniowano pojęcie wchodzące w skład legalnej definicji, zmieniając znaczenie prawne wskaźnika intensywności zabudowy.

Stanowisko organu nadzoru w powyższym zakresie jest tożsame ze stanowiskiem judykatury, które wyraźnie wskazuje że „*praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednolitości rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednolitości decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki*” (wyrok NSA w Warszawie z 28 maja 2010 r., sygn. akt II OSK 531/10; publ. LEX nr 673876).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy

i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym powyższe zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną dotyczącą określenia budowy układu komunikacyjnego. Powyższe dotyczy braku jednoznacznego określenia szerokości w liniach rozgraniczających terenu drogi publicznej klasy dojazdowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **KDD 4**, dla którego ustalenia szczegółowe zawarto w § 20 uchwały.

W § 20 pkt 1 uchwały ustalono, że: „*Dla terenów dróg dojazdowych, oznaczonych na rysunku planu symbolem **KDD 1 – KDD 4** ustala się: 1) szerokość w liniach rozgraniczających zmienną, **min. 9,0 m**, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu;*”.

Tymczasem z rysunku planu, stanowiącego załącznik Nr 1, arkusz 3 do uchwały wynika, że szerokość w liniach rozgraniczających drogi publicznej klasy dojazdowej oznaczonej symbolem KDD 4 wynosi **8,5 m**.

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. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1259/20, w którym stwierdzono, że: „Powyższa argumentacja prowadzi jednak do sprzecznych ustaleń tekstu i rysunku planu odnośnie możliwości sytuowania budynków od granicy lasu oraz do stwierdzenia braku uwzględnienia w części graficznej uchwały dyspozycji przepisów odrębnych, jak też do naruszenia przepisów u.p.z.p i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Plan miejscowy składa się z dwóch podstawowych części: z części tekstowej, którą zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jest treść uchwały, oraz z części graficznej – rysunku planu będącego jednym z załączników do uchwały. Rysunek planu jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą w takim zakresie, w jakim odsyła do niego tekst planu. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że konstytucyjne i ustawowe wymogi dotyczące ogłaszania uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, odnoszą się także do rysunku planu załączonego do uchwały w sprawie planu miejscowego.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie „projekt planu miejscowego”; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie

nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna

*odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX 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. Część 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 rzeczonoego 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 dnia 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.

Brak jednoznacznych ustaleń, w powyższym zakresie, w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 lit. a oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 20 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) min. 9,0 m,”. Powyższe doprowadzi do zgodności części graficznej z częścią tekstową uchwały.

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

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.

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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

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

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały XXVIII/228/2021 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 30 sierpnia 2021 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla trzech terenów w obrębie miasta Bieżuń, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/