



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 kwietnia 2024 r.

WP-I.4131.93.2024

Rada Miejska w Bieżuniu

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/395/2024 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 26 marca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Strzeszewo, gmina Biezuń, w odniesieniu do ustaleń:

- § 13 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...), zabudowa, mieszkaniowa jednorodzinna z usługami (...)”;
- § 13 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) do maks. 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego (...)”, w odniesieniu do budynku usługowego wolnostojącego;
- § 13 pkt 6 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) mieszkalnych (...)”;
- § 13 pkt 6 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”;
- § 13 pkt 6 lit. f, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkalno – usługowego (...)”;
- § 13 pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) albo mieszkalno – usługowy, (...)”;
- § 14 pkt 6 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”;
- § 15 pkt 6 lit. d;
- § 18 pkt 6 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 26 marca 2024 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr LIII/395/2024 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Strzeszewo, gmina Biezuń. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą o p.z.p.* przy zastosowaniu art. 67 ust. 3 pkt 4

ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 5 kwietnia 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta i Gminy Biezuń z 28 marca 2024 r. znak: ORM.0711.2.2.2024, zaś dokumentację planistyczną 9 kwietnia 2024 r. przy piśmie z 2 kwietnia 2024 r. znak: ORM.0711.2.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia 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.*, jak też przepisów odrębnych mających zastosowanie do obszaru objętego niniejszym planem miejscowym, poprzez:

- naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz przepisów odrębnych z zakresu Prawa budowlanego, tj. art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) oraz § 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.), z uwagi na sformułowanie ustaleń dotyczących realizacji budynków **mieszkalno – usługowych** na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami MNU;
- wykroczenie poza zakres art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., z uwagi na **określenie wysokości obiektów małej architektury**, na terenach przeznaczonych pod: zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami MNU, zabudowę zagrodową RM 1 – RM 13, specjalistyczną produkcję rolną RP i usługi sportu US.
- naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z uwagi na brak określenia wysokości budynków usługowych wolnostojących realizowanych na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami MNU.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Bieżuniu zawiadomienia z 23 kwietnia 2024 r., znak: WP-I.4131.93.2024.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące

na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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.

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.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana**

jest także Rada Miejska w Bieżuniu 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 przesądzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

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 obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny**.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, 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 Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone*

w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 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. Jedynie 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.*”.

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 Prawo budowlane.

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 w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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 przez to rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w: § 13 pkt 1, pkt 2 lit. b, pkt 6 lit. f, pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami,

oznaczonych na rysunku planu symbolem **MNU ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, zabudowa, mieszkaniowa jednorodzinna z usługami lub zabudowa usługowa; 2) w ramach przeznaczenia podstawowego dopuszcza się realizację; (...) b) usług nieuciążliwych wbudowanych i wolnostojących do maks. 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego; (...) 6) gabaryty obiektów: (...) f) poziom posadzki parteru budynku mieszkalnego, mieszkalno – usługowego i usługowego na wysokości maksymalnie 0,9 m a wysokość okapu maksymalnie 4,0 m od poziomu terenu; (...) 12) na jednej działce budowlanej może znajdować się jeden budynek mieszkalny jednorodzinny albo mieszkalno – usługowy, albo usługowy oraz jeden budynek gospodarczy, gospodarczo – garażowy lub garażowy;”.**

Z ww. ustaleń wynika, że na terenach MNU, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną z usługami, realizowanej oddzielnie lub łącznie, na jednej działce budowlanej może zostać lokalizowany jeden budynek mieszkalny jednorodzinny, albo **mieszkalno – usługowy**, albo usługowy. Posłużenie się w uchwale sformułowaniem **budynku mieszkalno – usługowego** oznacza, że musi być w nim realizowana funkcja mieszkaniowa.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie ***zabudowy jednorodzinnej*** oraz ustalenia § 13 uchwały, **to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolna zabudowa, w tym budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynek spełniający te 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 jednorodzinny.**

Tym samym, wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni całkowitej **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.**

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 sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, 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.

Należy również wskazać, że ustalenia § 13 pkt 2 lit. b uchwały, ograniczające powierzchnię usług do maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego, nie znajdują zastosowania do usług realizowanych w budynkach wolnostojących, ale wyłącznie do usług wbudowanych w budynek mieszkalny jednorodzinny, co wynika z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach szczegółowych dla terenów MNU **nie określono w systemie metrycznym wysokości budynków mieszkalno – usługowych oraz budynków usługowych**, lecz wyłącznie budynków mieszkalnych, budynków gospodarczych i garażowych oraz budowli (*vide*: § 13 pkt 6 lit. c i lit. d uchwały). Tym samym nie można uznać, iż ustalenia § 13 pkt 6 lit. a uchwały, w brzmieniu: „6) gabaryty obiektów: a) ustala się kształtowanie budynków jako obiektów o maksymalnie II kondygnacjach nadziemnych, w tym poddasze użytkowe,”, stanowią jednoznaczne określenie wysokości m.in. budynków usługowych oraz budynków mieszkalno – usługowych.

Tymczasem, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **maksymalną wysokość zabudowy**, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także **gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy** oraz geometrii dachu”.

W tym miejscu wskazać należy, iż przepisy rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustaw i aktów powszechnie obowiązujących powinny być bezwzględnie uwzględniane przy tworzeniu aktów prawa miejscowego, w tym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie. Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy.

Natomiast określenie gabarytów budynków, za pomocą liczby kondygnacji nie spełnia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym może być jedynie ustaleniem fakultatywnym. **Nie można przyjąć, że wysokość budynków mieszkalno – usługowych oraz budynków usługowych została w uchwale ustalona.**

Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy **jednostką metryczną**. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „*gabarytu obiektu budowlanego*” nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z „*Uniwersalnym słownikiem języka polskiego*” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „*gabarytów*” w urbanistyce należy rozumieć „*najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków*”. Z kolei zgodnie ze „*Słownikiem języka polskiego*” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „*wysokość*” należy rozumieć „*odległość między podstawą a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią*”, zaś za „*Słownikiem języka polskiego*”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „*wysokość*” należy rozumieć m.in. „*wymiar czegoś liczony od podstawy w górę*”, bądź „*odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze*”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że **przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego)**.

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej

wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, **dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem**. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej. Tymczasem, jak wskazano powyżej, w uchwale **nie określono parametru maksymalnej wysokości budynków usługowych**.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Powyższe oznacza, że skoro plan przewiduje realizację budynków usługowych wolnostojących, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., dotyczące określenia wysokości projektowanej zabudowy oraz gabarytów obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru dla ww. budynków uniemożliwia ich realizację oraz oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w powyższych przepisach ustawy i rozporządzenia.

Stanowisko w powyższym zakresie znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ładu przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych

tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należąca gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyłączające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów. Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. Realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.).”.

Biorąc powyższe regulacje zawarte w § 13 pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, oznaczonych na rysunku planu symbolem MNU ustala się: (...) **6) gabaryty obiektów:** (...) c) **maksymalna wysokość budynków mieszkalnych – 10,0 m**, d) **maksymalna wysokość budynków gospodarczych i garażowych oraz budowli – 20,0 m**”, stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej zapisów zawartych w § 13 pkt 6 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania „mieszkalnych”, oznaczać będzie, że co do zasady maksymalna wysokość wszystkich budynków, w tym zarówno mieszkalnych, jak i usługowych wynosić może 10,0 m, zaś budynków gospodarczych i garażowych oraz budowli – stosownie do dyspozycji § 13 pkt 6 lit. d uchwały - 20,0 m.

W kontekście powyższych naruszeń należy zauważyć, iż brak określenia podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość budynków usługowych, wchodzących w skład zabudowy stanowiącej przeznaczenie podstawowe terenu oznaczonego symbolem MNU, narusza wymogi art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad

sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż w treści:

- § 13 pkt 6 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, oznaczonych na rysunku planu symbolem MNU ustala się: (...) 6) gabaryty obiektów: (...) e) maksymalna wysokość obiektów małej architektury i altan - 4,5 m;*”;
- § 14 pkt 6 lit. g uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami RM 1 - RM 13 ustala się: (...) 6) gabaryty obiektów: (...) g) maksymalna wysokość obiektów małej architektury i altan - 4,5 m;*”;
- § 15 pkt 6 lit. d uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów specjalistycznej produkcji rolnej, oznaczonych na rysunku planu symbolem RP ustala się: (...) 6) gabaryty obiektów: (...) d) maksymalna wysokość obiektów małej architektury - 4,5 m;*”;
- § 18 pkt 6 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów usług sportu, oznaczonych na rysunku planu symbolem US ustala się: (...) 6) gabaryty obiektów: (...) e) maksymalna wysokość obiektów małej architektury i altan - 4,5 m;*”;

zawarto ustalenia dotyczące gabarytów obiektów małej architektury, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Stosownie bowiem do dyspozycji art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 10 pkt 1 i pkt 2 ustawy o p.z.p., **rada gminy** może wskazać rodzaje obiektów małej architektury, które nie wymagają dostosowania do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale oraz wskazać obszary oraz rodzaje ogrodzeń dla których następuje zwolnienie z obowiązku dostosowania ogrodzeń istniejących w dniu wejścia w życie do zakazów, zasad lub warunków określonych w uchwale, a zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., **rada gminy** może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące

wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, lub też zakazu ich sytuowania, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w tym przypadku, albowiem proces sporządzania planu został zainicjowany uchwałą Nr XXV/199/2021 Rady Miejskiej w Bieżuniu **z 7 kwietnia 2021 r.**

Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska w Bieżuniu nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia: § 13 pkt 6 lit. e, § 14 pkt 6 lit. g, § 15 pkt 6 lit. d i § 18 pkt 6 lit. e uchwały, dotyczące określenia gabarytów obiektów małej architektury, wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p., **co**

stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 15, w związku z art. 37a ustawy o p.z.p., a tym samym o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., uzasadnia stwierdzenie ich nieważności, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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

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

W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, co w niniejszej sprawie nie zachodzi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17 – dostępny, [w:] CBOSA). W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. – choć niewątpliwie wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu – to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu "wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5

u.p.z.p., czy też "szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Tożsamości obu tych zagadnień przeczy względ na jedną z podstawowych reguł wykładni językowej, zwanej zakazem wykładni synonimicznej, zgodnie z którym to zakazem nie można różnym zwrotom ustawowym nadawać tego samego znaczenia. Przeciwno uznaniu, iż zagadnienia, o których mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z.p., przemawia - oprócz argumentów już wyżej podniesionych - także i to, że nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy zamiaru, aby zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w odrębnej uchwale, podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, że w u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. równolegle, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już unormowania dotyczące elementów obowiązkowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5) i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9) oraz zapis dotyczący elementu określanego w zależności od potrzeb, tj. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury etc. (art. 15 ust. 3 pkt 9). Jednoczesne obowiązywanie ww. regulacji na gruncie jednego aktu prawnego i to w zakresie tego samego artykułu, świadczy o tym, iż racjonalny ustawodawca przewidział dla każdej z nich odrębny zakres spraw do uregulowania. Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w [...], zamieszczając w § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, że uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej w szczególnym trybie art. 37b u.p.z.p.) stanowiło nieistotne naruszenie prawa.";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Go 84/20, w którym: „Sąd uznał za uzasadniony zarzut związany z zamieszczeniem w kwestionowanej uchwale w § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 5 ust. 3, § 5 ust. 4, § 5 ust. 5, § 9 ust. 5 ustaleń dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń. Powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. "uchwale reklamowej"

podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b u.p.z.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, iż sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada miejska nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ekranów, znaków i symboli reklamowych, jednak według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż tzw. "ustawa krajobrazowa", obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast uchwała Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego miejscowego planu została podjęta 31 maja 2017 r. Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy przejściowe nie dotyczą przedmiotowego miejscowego planu, ponieważ uchwała inicjująca została podjęta już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2406/18, w którym Sąd stwierdził, że: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy co do zasady podzielić przytoczone stanowisko, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. sporne ustalenia planistyczne dotyczące obiektów reklamowych czy ogrodzeń mogły znajdować oparcie i być wprowadzane do m.p.z.p. w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, w zakresie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., głównie tych – w zależności od okoliczności faktycznych towarzyszących uchwalaniu konkretnego planu miejscowego i przedmiotu wprowadzanych ustaleń – normujących: zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego (pkt 2); zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego*

(pkt 3) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także – dodajmy – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). W takim przypadku konieczne było jednak wykazanie powiązań wprowadzanych ustaleń szczegółowych z owymi ogólnie określonymi elementami (wartościami) planistycznymi. (...) Godzi się w tym miejscu dodać, że jedną ze zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ww. ustawę krajobrazową było uchylenie – z dniem 11 września 2015 r. – art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i przeniesienie materii w nim regulowanej do art. 37a u.p.z.p. (zamieszczonego notabene w tym samym, co art. 15 u.p.z.p., rozdziale 2 ustawy zatytułowanym: "Planowanie przestrzenne w gminie"). Pomimo tej zmiany nie może być jednak wątpliwości, że normowanie zasad

i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wchodzi nadal w zakres władztwa planistycznego gminy, z tym że realizowanego odtąd w drodze jednej uchwały szczególnej ("spec-uchwały") dotyczącej zasadniczo całego obszaru gminy (zob. art. 37a ust. 5 u.p.z.p.), a nie jak dotychczas – w ramach wielu partykularnych planów miejscowych. Zmiana ta ma więc w dużej mierze charakter jedynie techniczny w tym sensie, że nadal ww. materia jest regulowana aktem prawa miejscowego (zob. art. 37a ust. 4 u.p.z.p.), uchwalanym po przeprowadzeniu publicznej procedury zbieżnej w istotnym zakresie z "klasyczną" procedurą planistyczną unormowaną w art. 17 u.p.z.p. (zob. art. 37b u.p.z.p.)."

Wskazane ustalenia uchwały, dotyczące określenia wysokości obiektów małej architektury wykraczają poza zakres dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń:

- § 13 pkt 6 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”;
- § 14 pkt 6 lit. g, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”;
- § 15 pkt 6 lit. d;
- § 18 pkt 6 lit. e, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów małej architektury i (...)”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwości organów gminy, co oznacza w tym przypadku 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/395/2024 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 26 marca 2024 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Strzeszewo, gmina Bieżuń, 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/