



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 grudnia 2023 r.

Poz. 15117

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.266.2023

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 28 grudnia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr LXX/438/2023 Rady Gminy Repki z 28 listopada 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Repki obejmujący obręb Żółkwy*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 28 grudnia 2023 r.

WNP-I.4131.266.2023

Rada Gminy Repki**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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXX/438/2023 Rady Gminy Repki z 28 listopada 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Repki obejmujący obręb Żółkwy”.

Uzasadnienie

Na sesji 28 listopada 2023 r. Rada Gminy Repki podjęła uchwałę Nr LXX/438/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Repki obejmujący obręb Żółkwy”.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, z uwzględnieniem 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).

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

tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z 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.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu.

Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo. Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w planie miejscowym. I tak, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Również zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów** lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RMI i U/RMI, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu**, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)**”.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 8 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolem 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, **budynki mieszkalne jednorodzinne**, budynki gospodarcze, budynki inwentarsko-gospodarcze, garaże, magazyny, szklarnie, wiaty na maszyny rolnicze, budowle rolnicze;”;
- § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: 1) **budynki mieszkalne jednorodzinne realizowane będą jako wolnostojące lub w zabudowie bliźniaczej**;”
- § 8 ust. 5 pkt 4 lit. a tiret pierwszy uchwały, w brzmieniu: „5. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) maksymalna wysokość zabudowy i gabaryty obiektów: a) ustala się wysokość zabudowy: - **dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej**, maksymalnie 10,0 m, (...)”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż w powyższych ustaleniach Rada Gminy Repki posługuje się pojęciem *zabudowy zagrodowej*, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 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.), przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, to stwierdzić należy, iż **Rada Gminy Repki nie dokonała jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM i 5RM**, bowiem przeznaczenie to dotyczy jednocześnie *zabudowy zagrodowej* i *zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

W tym miejscu należy wskazać, że co prawda w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), nie ma wprost definicji zabudowy mieszkaniowej,

jednakże w § 3 pkt 2 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;*
- budynku mieszkalnego, przez który należy rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że **realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.**

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16, z którego wynika, że: „(...) **Pojęcie zabudowy zagrodowej nie jest tożsame z pojęciem zabudowy mieszkaniowej.** Stosownie do treści § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002r., nr 75, poz. 690 ze zm.) przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Z kolei według § 68 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków w brzmieniu obowiązującym w dacie wydania zaskarżonego postanowienia, użytkami rolnymi są m.in. grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem złożonym z litery "B" oraz symbolu odpowiedniego użytku gruntowego, stanowiącego część składową oznaczenia klasy gleboznawczej gruntu, na którym wzniesione zostały budynki, np. B-R, B-L, B-Ps (pkt 5). Według pkt 5 załącznika nr 6 do tego rozporządzenia dotyczącego zaliczania gruntów do poszczególnych użytków gruntowych, do gruntów rolnych zabudowanych zalicza się grunty zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia budowlane służące produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu (kotłownie, komórki, garaże, szopy, stodoły, wiaty, spichlerze, budynki inwentarskie, place składowe i manewrowe w obrębie zabudowy itp.), a także zajęte pod ogródki przydomowe w gospodarstwach rolnych. Powyższe regulacje wskazują, że grunt zajęty pod budynki mieszkalne będące elementem zabudowy zagrodowej stanowi grunt rolny. Słusznie zatem podnosi skarżący, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa. Trzeba też zauważyć, że uchwalodawca w ramach tego samego przeznaczenia dopuszcza również różne usługi, w tym agroturystyczne

- (jednostki terenowe 1 MN – 14 MN). Niewątpliwie usługi realizowane w ramach zabudowy zagrodowej muszą być skorelowane z funkcją rolniczą. Tymczasem zgodnie z definicją zawartą w § 6 ust. 1 pkt 14 uchwały, usługi mogą być realizowane jako "obiekty usługowe wolnostojące lub lokale wbudowane, służące funkcji usługowej (bez przesądzania profilu) nie związanej z wytwarzaniem dóbr materialnych metodami przemysłowymi, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000m²; (...)"*. Z powyższego ustalenia jak słusznie wywiódł Wojewoda wynika możliwość realizacji usług wolnostojących i wbudowanych, niezwiązanych w jakikolwiek sposób z funkcją rolniczą, a także lokalizowaniem obiektów handlowych. Niewątpliwie więc w przedmiotowej uchwale przewidziano w ramach tych samych jednostek terenowych różnorakie przeznaczenie i to wzajemnie się wykluczające (zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa oraz usługi niezwiązane z funkcją rolniczą). Oznacza to naruszenie obowiązku określonego w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i istotne naruszenie zasady sporządzania planu miejscowego. (...)";
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 863/20, w którym Sąd stwierdził, że: *„(...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu. Żadnych dodatkowych ograniczeń nie da się również wyprowadzić z § 7 pkt 7 cyt. rozporządzenia, który stanowi, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenie. Przepisy ustawy nie dają zatem podstawy do tak kategoriycznego stanowiska, że niedopuszczalne jest określenie dla tego samego terenu przeznaczenia mieszanego, jak wskazał to Sąd pierwszej instancji. Wprost przeciwnie § 9 ust. 4 rozporządzenia dopuszcza stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. W tym kontekście wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu miejscowego przepisów ww. rozporządzenia, odnoszących się do sposobu określenia ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również także określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, LEX nr 1112543). **Jednakże za niedopuszczalne należy uznać objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym***

*przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. W zakresie tym należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji. **Trzeba bowiem wskazać, że zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy jedno lub wielorodzinnej.** Na zabudowę zagrodową składa się zawsze zespół budynków, w szczególności budynki mieszkalne, gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub leśnych. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa, jako pewnej całości produkcyjnej (art. 553 K.c.). Innymi słowy, zabudowa zagrodowa to siedlisko, czyli funkcjonalnie zorganizowane zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego. **Budynki mieszkalne jednorodzinne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, o ile zamieszkałe są przez rolników i im służą** (por. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1536/07, LEX nr 477263; z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16, LEX nr 2409703). **Istotne jest zatem właściwe rozgraniczenie tych terenów od siebie.** Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...)”.*

Mając na uwadze powyższe należy ponownie podkreślić, że **realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.**

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zarówno dla terenów zabudowy zagrodowej przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz symbole **RM**, jak również dla zabudowy mieszkaniowej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu **MN** dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, i symbolu **MW** dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „zabudowa zagrodowa” i „zabudowa

mieszkańcowa” są odmiennym przeznaczeniem terenu.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Biorąc zatem pod uwagę powyższe, a także fakt, iż zgodnie, m.in. z treścią:

- § 5 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Ilekcroc w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 7) **terenie** – należy przez to rozumieć teren o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony symbolami cyfrowymi i literowymi, z których cyfry oznaczają kolejny numer terenu, a litery jego przeznaczenie;”;
- § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Dla zabudowy zagrodowej oznaczonej symbolem 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa, budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki gospodarcze, budynki inwentarsko-gospodarcze, garaże, magazyny, szklarnie, wiaty na maszyny rolnicze, budowle rolnicze;”;
- § 8 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: 1) budynki mieszkalne jednorodzinne realizowane będą jako wolnostojące lub w zabudowie bliźniaczej;”;
- § 8 ust. 5 pkt 4 lit. a tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „5. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 4) maksymalna wysokość zabudowy i gabaryty obiektów: a) ustala się wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej, maksymalnie 10,0 m, (...)”;

w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 oraz § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 5 pkt 5 uchwały w brzmieniu: „Ilećroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 5) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** - należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu **linię graniczną sytuowania nadziemnych kondygnacji budynków**; dopuszcza się przekroczenie tej linii o elementy wystroju architektonicznego, elementy ustrojów na stałe związanych z konstrukcją budynku na odległość do 1,0 m;”
- § 7 ust. 1 pkt 2 lit. a uchwały w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 2) w zakresie lokalizacji zabudowy: a) **nakazuje się sytuowanie zabudowy zgodnie z liniami zabudowy wskazanymi na rysunku planu, z wyłączeniem budowli rolniczych**,”;
- § 9 ust. 1, ust. 2 pkt 1 uchwały w brzmieniu: „1. Dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1R, 2R, 3R, 4R ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze, produkcja rolnicza związana z racjonalną gospodarką rolną; 2) przeznaczenie dopuszczalne: dojazdy do pól, **budowle rolnicze**, stawy i zbiorniki wodne, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, gospodarowania wodą w rolnictwie,. 2. Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) **ustala się lokalizację budowli zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wskazanymi na rysunku planu**;”;
- § 9 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały w brzmieniu: „5. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) obowiązują następujące wskaźniki zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej: a) **intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej od 0,01 do 0,75**;”;

podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego w skali 1:2000, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, na terenach oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R i 4R zostały wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy, sugerując możliwość lokalizacji budynków.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania, zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń tekstu planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść

uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *„W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX

1070339);

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

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

Skoro zatem określona w § 5 pkt 5 tekstu planu miejscowego, definicja *nieprzekraczalnej linii zabudowy* odnosi się jedynie do sytuowania budynków, a w treści § 9 ust. 2 pkt 1 tej samej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R i 4R, ustalono jednocześnie *lokalizację budowli zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wskazanymi na rysunku planu*, wraz z określeniem intensywności zabudowy (*vide* § 9 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały), to w tym przypadku zarówno wewnętrzna sprzeczność ustaleń tekstu planu, jak również brak powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Dodać również należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Należy również dodać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Tymczasem, dla terenów oznaczonych symbolami 1R, 2R, 3R i 4R, których przeznaczeniem są tereny rolnicze, produkcja rolnicza, dojazdy do pól, budowle rolnicze, stawy i zbiorniki wodne, określono w § 9 ust. 5 pkt 1 lit. a uchwały, minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, a także wyznaczono na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalne linie zabudowy (*vide* § 9 ust. 2 pkt 1 uchwały), podczas gdy z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego nie wynika, by w ramach

wymienionych powyżej terenów istniała możliwość lokalizowania budynków, dla których znajduje zastosowanie definicja *nieprzekraczalnej linii zabudowy*. Innymi słowy, skoro na terenach 1R, 2R, 3R i 4R nie przewiduje się lokalizacji budynków, to tym samym nie było potrzeby określania intensywności zabudowy oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Ponadto, dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż **doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami 1R, 2R, 3R i 4R, w ramach których wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej określony został „w odniesieniu do powierzchni działki”, zamiast w stosunku do działki budowlanej.**

Jak wynika bowiem z treści ustaleń § 9 ust. 5 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1R, 2R, 3R, 4R ustala się: (...) 5) Zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) obowiązują następujące wskaźniki zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej: (...) b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki: 80 %;”,

ustalono wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki. Również w treści § 2 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia, w brzmieniu: „Dla obszaru, o którym mowa w § 1 ustala się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: a) maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, b) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej”, co oznacza wewnętrzną sprzeczność ww. regulacji z ustaleniami zawartymi w § 9 ust. 5 pkt 1 lit. b uchwały.

Tymczasem określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu sprzecznych zapisów, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego.**

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu

miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

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

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

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tymczasem Rada Gminy Repki nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom

Gminy Repki, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **10 sierpnia 2016 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Gminy Repki nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

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

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”*;
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego*

przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. **Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.** Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie

a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...)

Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i regul intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.**”

W tym miejscu uzasadnienia należy stwierdzić, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami

odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. Powyższe oznacza, że w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409, z późn. zm.);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356, z późn. zm.);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.).

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami rolnymi są grunty**: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzącymi w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Natomiast w myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty**: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Stosownie zaś do art. 3 ustawy o lasach: „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do*

rejestrze zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”.

W związku z powyższym należy wskazać, że skoro w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym stwierdzono występowanie:

- gruntów rolnych klasy III w granicach terenów oznaczonych symbolami: **1R, 2R, 3R i 4R**;
- gruntów leśnych w granicach terenu oznaczonego symbolem **1ZL**,

to zastosowanie będą tu miały przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których wynika, że wszystkie grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III oraz grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie odpowiednio, inne niż rolne i leśne lub inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 7 ust. 8 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 3) dopuszcza się przebudowę i budowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na całym obszarze objętym planem z zachowaniem przepisów odrębnych;”;
- § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku symbolem 1R, 2R, 3R, 4R ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: dojazdy do pól, budowle rolnicze, stawy i zbiorniki wodne, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, gospodarowania wodą w rolnictwie;”;
- § 13 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „4. Ustala się następujące zasady w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) 2) dopuszcza się realizację linii elektroenergetycznych na całym obszarze objętym planem.”;

Rada Gminy Repki dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w ramach gruntów rolnych klasy III, oraz w ramach gruntów leśnych, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia gruntów odpowiednio, na cele nierolnicze i nieleśne oraz na cele nieleśne.

Powyższe ustalenia dotyczą terenów przeznaczonych w planie pod tereny:

- rolnicze oznaczone symbolami: 1R, 2R, 3R i 4R, dla których w § 9 ust. 1 i ust. 3 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia szczegółowe w brzmieniu: „Dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolem 1R, 2R, 3R, 4R ustala się 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rolnicze,

produkcja rolnicza związana z racjonalną gospodarką rolną 2) przeznaczenie dopuszczane: dojazdy do pól, budowle rolnicze, stawy i zbiorniki wodne, sieci, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, gospodarowania wodą w rolnictwie.(...) 3. Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu: ochrony środowiska i przyrody: a) zakaz realizacji na terenach gleb III klasy bonitacyjnych: a) budowli rolniczych, b) stawów ziemnych, zbiorników wodnych oraz urządzeń melioracji dla potrzeb racjonalnej gospodarki rolnej;”;

- leśne oznaczone symbolem 1ZL, dla których w § 10 uchwały, zawarto ustalenia szczegółowe w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZL ustala się przeznaczenie: teren lasu. 2. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się: 1) obowiązek zagospodarowania zgodnie z przepisami odrębnymi; 2) zakaz zabudowy i zmiany przeznaczenia na cele nieleśne; 3) obowiązek zachowania w całości jako teren biologicznie czynny;”.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „**Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych**”.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. Z dyspozycji wskazanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika, że sieci i urządzenia elektryczne, gazowe, telekomunikacyjne nie są związane z ani z gospodarką leśną ani rolną. Z kolei żadna z ww. sieci nie zalicza się do gruntów leśnych o ile nie służy gospodarce leśnej.

Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty rolne i leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie odpowiednio inne niż rolne i leśne, oraz inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały.

Z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych nie wynika, by ww. grunty były przedmiotem decyzji administracyjnej, w zakresie wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia.

W związku z powyższym, Rada Gminy Repki nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż rolne i leśne, terenów obejmujących grunty rolne klasy III i terenu

obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniiony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14, w którym Sąd stwierdził „*Nie zasługiwał również na uwzględnienie zarzut naruszenia art. 17 pkt 6 lit. c u.p.z.p. Przepis ten formułuje obowiązek wójta, burmistrza, prezydenta miasta wystąpienia o zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Przewidziana w zaskarżonym planie możliwość usytuowania na gruntach leśnych urządzeń i sieci infrastruktury technicznej nie może być, jak słusznie zauważył Sąd, uznana za działalność związana z prowadzeniem gospodarki leśnej. W tej sytuacji dla możliwości przyjęcia takiego przeznaczenia gruntów leśnych wymagana była zgoda na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne, takiej zaś zgody nie przedstawiono. Prawdopodobności przyjętego stanowiska nie zmienia powoływana przez organ okoliczność, że realizacja takich postanowień planu nie uniemożliwia leśnego wykorzystania tych terenów.*”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, **umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.***”.
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W powyższym zakresie, w sposób istotny, naruszone zostały przepisy art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Ponadto, z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób lokalizowania nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na ww. terenach, co narusza także dyspozycję § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów rolnych i leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego.

Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

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

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiom formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni*

powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/OI 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy,

- że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego.** Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu

o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach, bowiem ustalenia zawarte w § 7 ust. 8 i § 13 uchwały, dotyczące zasad obsługi w zakresie infrastruktury technicznej, w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, a nawet bez jednoznacznego określenia przebiegu tej infrastruktury, która wymaga wprowadzenia w uchwale stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w tym także na gruntach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru objętego planem gruntów leśnych i gruntów rolnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji uznać należy, iż wymienione powyżej ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż 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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior 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.”

W tym kontekście za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia *wskaźnika intensywności zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 5 pkt 11 uchwały, przez który należy rozumieć **„stosunek sumy powierzchni całkowitych (wszystkich kondygnacji nadziemnych) wszystkich budynków położonych na działce budowlanej do powierzchni działki;”**

Organ nadzoru wskazuje, że 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.**

Skoro zatem z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, to tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia wątpliwości, że 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 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 2022 r. poz. 1225). 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, 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, centrala klimatyzacyjna, obudowa wyjścia z klatki schodowej, kotłownia lub inne pomieszczenia techniczne;*”.

Ponadto przepisy ww. rozporządzenia dzielą kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 tego rozporządzenia [kondygnacja zagłębiona poniżej poziomu przylegającego do niej terenu co najmniej w połowie jej wysokości w świetle, a także każda usytuowana pod nią kondygnacja] oraz nadziemną, o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną]. W tej sytuacji uznać należy, że ww. ustalenia uchwały, są modyfikacją definicji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organy gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników, ale do określania ich parametrów (wskaźników). Tym

samym 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 zasługuje tu m.in. wyrok:

- 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 niezasadniony 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 obliguje Sąd, zgodnie z art. 28 u.p.z.p., do stwierdzenia jego nieważności.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2019 r. sygn. akt II OSK 298/17, w którym Sąd stwierdził: *„Istota sporu w tym zakresie dotyczy interpretacji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zgodnie z którym obowiązkowo w planie miejscowym określa się parametr maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Trafnie Sąd pierwszej instancji stwierdził, że zawarta w planie miejscowym definicja tego parametru w sposób niedopuszczalny modyfikuje definicję tego samego pojęcia zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem pojęcia całkowitej zabudowy. W orzecznictwie sądów administracyjnych zdecydowanie dominuje stanowisko, zgodnie z którym jako wskaźnik intensywności zabudowy przyjmuje się stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynku (liczonej w zewnętrznym obrysie stropów z uwzględnieniem tarasów) do powierzchni terenu działki. Ustalanie wskaźnika minimalnego ma na celu m.in. racjonalne wykorzystanie działek pod zabudowę i infrastruktury technicznej. Ustalenie wskaźnika maksymalnego ma na celu m.in. ochronę środowiska przyrodniczego, zapewnienie korzystnych warunków użytkowania terenu o określonym przeznaczeniu. Tym samym użyte w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określenie "wskaźniki intensywności zabudowy" należy rozumieć jako stosunek wielkości powierzchni zabudowy do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej (zob. wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 635/14; wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r. sygn. akt II OSK 704/17, opub. w LEX nr 2381111; wyrok NSA z dnia 19 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 635/14, opub. w LEX nr 1995342; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2295/18, opub. w LEX nr 2597051). Legalna definicja wskaźnika intensywności zabudowy wynika z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. zgodnie z którą intensywność zabudowy to wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (tak też NSA w wyroku z dnia 8 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2295/18, opub. w LEX nr 2597051). Jest to przy tym wskaźnik stosowany w urbanistyce i budownictwie. Nie można zatem uznać, jak chciałaby to strona skarżąca kasacyjnie, że definicja "wskaźnika intensywności zabudowy" może być dowolnie ustalona i nieoparta na przepisach prawa.”.*

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 *wskaźnika intensywności zabudowy*, zmodyfikowano przepis zawarty w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Ponadto, za niedopuszczalne uznać należy definiowanie pojęcia:

- **powierzchni zabudowy**, o którym mowa w ustaleniach § 5 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*należy przez to rozumieć powierzchnię działki budowlanej zajętej przez rzuty poziome wszystkich budynków w ich obrysach zewnętrznych, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni schodów i pochylni zewnętrznych, tarasów naziemnych, ramp zewnętrznych, daszków, okapów dachowych, występów dachowych, podziemnych części budynków, studzienek piwnicznych, powierzchni pod daszkami ochronnymi;*”, bowiem **zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych)**, przez powierzchnię zabudowy rozumie się powierzchnię terenu zajętej przez budynek w stanie wykończonym, przy czym powierzchnia ta jest wyznaczana przez rzut pionowy zewnętrznych krawędzi budynku. Ponadto do powierzchni zabudowy nie wlicza się powierzchni:
 - obiektów budowlanych ani ich części nie wystających ponad powierzchnię terenu;
 - elementów drugorzędnych, np. schodów zewnętrznych, ramp zewnętrznych, daszków, markiz, występów dachowych, oświetlenia zewnętrznego;
 - zajmowanej przez wydzielone obiektu pomocnicze – np. szklarnie, altany, szopy;
- **wysokości zabudowy**, o którym mowa w ustaleniach § 5 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „*należy przez to rozumieć ustalony w planie nieprzekraczalny pionowy wymiar obiektów budowlanych, liczony w metrach, od najniższego poziomu terenu, na którym jest posadowiony jest obiekt budowlany do najwyższego jej punktu.*”, bowiem Rada Gminy Repki zdefiniowała **de facto** pojęcie „**wysokości zabudowy**” pod kątem pomiaru wysokości budynku, podczas gdy

przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W tym miejscu należy podkreślić, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i **maksymalnej wysokości projektowanej zabudowy**. Sposób pomiaru budynków określony już został we wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniżej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyżej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad te płaszczyznie maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyżej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Tym samym należy stwierdzić, iż wskazane wyżej uregulowania uchwały dotyczące sposobu pomiaru wysokości budynków, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Gdyby 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.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), 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.

W obecnym stanie prawnym sposób określenia *powierzchni zabudowy* zawiera § 14 pkt 4 lit. a rozporządzenia 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.), zgodnie z którym (§ 14 pkt 4), „część opisowa projektu zagospodarowania działki lub terenu zawiera: (...) 4) zestawienie: a) *powierzchni zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, przy czym*

powierzchnię zabudowy budynku pomniejsza się o powierzchnię części zewnętrznych budynku, takich jak: tarasy naziemne i podparte słupami, gzymsy oraz balkony, b) powierzchni dróg, parkingów, placów i chodników, c) powierzchni biologicznie czynnej, d) powierzchni innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo uchwałą o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszących;”, przy uwzględnieniu ustaleń zawartych w § 12 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „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, uwzględniając przepisy § 14 pkt 4 lit. a oraz § 20 ust. 1 pkt 4 lit. b.”.

Powyższe oznacza, że ustawodawca wskazał w przepisach ww. rozporządzenia sposób liczenia powierzchni zabudowy, którą należy rozumieć jako powierzchnie określoną w PN-ISO 9836 z pomniejszeniem o powierzchnię części zewnętrznych budynku, takich jak: tarasy naziemne i podparte słupami, gzymsy oraz balkony. Tym samym brak podstaw prawnych do ich regulacji w samym planie miejscowym, albowiem sposób ich liczenia dawać będzie różne wyniki co jest niedopuszczalne.

W zakresie modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że 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 mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego definiowania legalnych pojęć. Tymczasem przedmiotowym przypadkiem zdefiniowano pojęcia 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; opubl. LEX nr 673876).

Biorąc pod uwagę powyższe należy podkreślić, że skoro przedmiotowa uchwała nie spełnia kryterium komunikatywności, nie została dostosowana do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono ten plan, a także doszło do naruszenia trybu jej podjęcia, zaś organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10), co umożliwi poprawne jej zredagowanie przy zastosowaniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XVII/123/2016 Rady Gminy Repki z 10 sierpnia 2016 r. i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXX/438/2023 Rady Gminy Repki z 28 listopada 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru Gminy Repki obejmujący obręb Żółkwy”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/