



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 20 grudnia 2022 r.

WNP-I.4131.334.2022.MW1

Rada Gminy w Zakrzewie

Zakrzew 51

26 – 652 Zakrzew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLV/395/2022 Rady Gminy w Zakrzewie z 24 listopada 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 20 ust. 10 pkt 4, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń wolnostojących* o mocy *zainstalowanej* powyżej 100 kW;
- § 20 ust. 12 pkt 3, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację *urządzeń wolnostojących* o mocy *zainstalowanej* powyżej 100 kW;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS.

Uzasadnienie

Na sesji 24 listopada 2022 r. Rada Gminy w Zakrzewie podjęła uchwałę Nr XLV/395/2022 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Zdziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania

i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

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

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakrzew, przyjętego uchwałą Nr XX/96/2012 Rady Gminy w Zakrzewie z 7 marca 2012 r., zwanego dalej „*Studium*”.

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

ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym

od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, **określenie innego przeznaczenia terenu**, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), **w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami **1U/P** i **1U/PS**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 3 do uchwały Nr XX/96/2012 z 7 marca 2012 r., skala 1:10 000) teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1U/P**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako strefy działalności gospodarczej z udziałem przemysłu**, oznaczone symbolem **IIB**, a teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1U/PS**, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako strefy działalności gospodarczej bez udziału przemysłu**, oznaczone symbolem **IIA**.

Powyższe potwierdza Wójt Gminy Zakrzew w piśmie z 15 grudnia 2022 r., znak: IGK 6721.1.14.2020,2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 13 grudnia 2022 r., znak: WNP-I.4131.334.2022.MW1, w którym stwierdzono, iż: „(...) Teren 1 U/P jest zlokalizowany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakrzew przyjętym uchwałą Nr XX/96/2012

z dnia 7 marca 2012 r., w rozdziale w strefie IIB – w strefie działalności gospodarczej z udziałem przemysłu (...) Teren 1 U/PS jest zlokalizowany w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakrzew przyjętym uchwałą Nr XX/96/2012 z dnia 7 marca 2012 r., w rozdziale w strefie IIA – strefa działalności gospodarczej bez udziału przemysłu. (...)

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr XX/96/2012 z 7 marca 2012 r., (str. 49-50 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że:

- dla **strefy IIA** m.in. ustalono, że: „(...) Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (pracowników). (...)”, **podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolami **1U/P** ustala się następujące zasady zabudowy i zagospodarowania: (...) 2) Ustala się następujące przeznaczenie uzupełniające terenu: (...) b) **zabudowa mieszkaniowa**”.
- dla **strefy IIB** m.in. ustalono, że: „(...) Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (właścicieli). (...)”, **podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w § 26 ust. 1 pkt 2 lit. b** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu zabudowy usługowej lub składowo - magazynowej oznaczonego na rysunku planu symbolami **1U/PS** ustala się następujące zasady zabudowy i zagospodarowania: (...) 2) Ustala się następujące przeznaczenie uzupełniające terenu: (...) b) **zabudowa mieszkaniowa**”.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Wójta Gminy Zakrzew, zawartego w piśmie z 15 grudnia 2022 r., w którym stwierdzono, że: „(...) Zapis w odniesieniu do ustalonego w §25 ust.1 pkt 2 lit. b przeznaczenia uzupełniającego znajduje się w studium na stronie 51 w brzmieniu:”
...Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (właścicieli)...” Przytoczony wyżej zapis ustaleń studium, nie zakazuje lokalizowania zabudowy mieszkaniowej, a jedynie jej nie zaleca. Druga część zdania cytowanego wyżej ze studium tj.”....., za wyjątkiem mieszkań służbowych(właścicieli)..” wskazuje, że przeznaczenie to powinno uzupełniać przeznaczenie podstawowe, dominujące dla tego terenu określone w studium. Zapis ten ukazuje pożądaną kierunek lokowania zabudowy mieszkaniowej w tym obszarze, jako zabudowy towarzyszącej funkcji podstawowej, dominującej. Zatem ustalenia planu

w tym zakresie są, w naszej ocenie, zgodne z ustaleniami studium. (...) Zapis w odniesieniu do ustalonego w §26 ust.1 pkt 2 lit. b przeznaczenia uzupełniającego znajduje się w studium na stronie 51 w brzmieniu:” ...Nie wskazane jest lokalizowanie w tej strefie zabudowy mieszkaniowej, za wyjątkiem mieszkań służbowych (pracowników)...” Przytoczony wyżej zapis ustaleń studium, nie zakazuje lokalizowania zabudowy mieszkaniowej, a jedynie jej nie zaleca. Druga część zdania cytowanego wyżej ze studium tj.”....., za wyjątkiem mieszkań służbowych (pracowników)..” wskazuje, że przeznaczenie to powinno uzupełniać przeznaczenie podstawowe, dominujące dla tego terenu określone w studium. Zapis ten ukazuje pożądaną kierunek lokowania zabudowy mieszkaniowej w tym obszarze, jako zabudowy towarzyszącej funkcji podstawowej, dominującej. Zatem ustalenia planu w tym zakresie są, w naszej ocenie, zgodne z ustaleniami studium. (...), **bowiem w studium jednoznacznie wskazano, że nie wskazane jest lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej i jedynie dopuszczono lokalizację mieszkań służbowych, czy to dla właścicieli w przypadku strefy IIB, czy też pracowników w przypadku strefy IIA.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy w Zakrzewie.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **przeznaczenia terenu** są **obligatoryjnymi** ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest **stwierdzenie nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;

- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Ponadto, zgodnie z definicjami sformułowanymi w ramach § 3 ust. 1 pkt 6, 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „(...) *Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 6) **przeznaczeniu terenu** - należy przez to rozumieć ustalone planem dla terenu kategorie przeznaczenia podstawowego lub uzupełniającego, w tym mieszczące się w danym przeznaczeniu funkcje obiektów; 7) **przeznaczeniu podstawowym** - należy przez to rozumieć przeznaczenie terenu pod funkcje, których udział w zagospodarowaniu lub zabudowie jest przeważający w sposób określony w ustaleniach szczegółowych planu; 8) **przeznaczeniu uzupełniającym** - należy przez to rozumieć przeznaczenie, które uzupełnia przeznaczenie podstawowe w sposób określony w ustaleniach planu; realizacja przeznaczenia uzupełniającego może następować przed przeznaczeniem podstawowym;”, Rada Gminy w Zakrzewie ustaliła, iż realizacja przeznaczenia uzupełniającego może następować przed przeznaczeniem podstawowym, co oznacza, iż możliwa jest realizacja przeznaczenia uzupełniającego bez realizacji przeznaczenia podstawowego.*

Dodatkowo, Gmina Zakrzew **dopuszcza** w ramach § 25 ust. 1 pkt 4 lit b i § 26 ust. 1 pkt 4 lit b uchwały, realizację przeznaczenia podstawowego i uzupełniającego na jednej działce budowlanej lub odrębnie na poszczególnych działkach budowlanych.

Mając na uwadze powyższe, organ nadzoru wskazuje, że realizacja zabudowy mieszkaniowej może nastąpić niezależnie od zabudowy usług, składów i magazynów oraz produkcji przemysłowej w przypadku terenu 1U/P, czy też usług, składów i magazynów, w przypadku terenu 1U/PS, co oznacza, iż Rada Gminy w Zakrzewie nie ustaliła w sposób jednoznaczny przeznaczenia ww. terenów, doprowadzając do sytuacji, że ustalone przeznaczenie jest niedookreślone, tym samym naruszone zostały zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt tekstu planu miejscowego, **powinien zawierać 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**. Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 1 oraz § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Rada Gminy w Zakrzewie dopuszczając, w ramach:

- terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego symbolem **1U/P**, dla którego ustalono jako przeznaczenie podstawowe: usługi, składy i magazyny oraz produkcję przemysłową, ustalono również przeznaczenie uzupełniające, **mogące być realizowane niezależnie od przeznaczenia podstawowego, pod m.in. zabudowę mieszkaniową, w ramach tej samej jednostki terenowej**;
- terenu zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonego symbolem **1U/PS**, dla którego ustalono jako przeznaczenie podstawowe: usługi, składy i magazyny, ustalono również przeznaczenie uzupełniające, **mogące być realizowane niezależnie od przeznaczenia podstawowego, pod m.in. zabudowę mieszkaniową, w ramach tej samej jednostki terenowej**, naruszyła tym samym art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Co więcej, w ramach:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, ustalono, że: „*Na obszarze objętym planem ustala się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;

- § 3 ust. 1 pkt 3 i 10 uchwały, ustalono, że: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linię rozgraniczającą tereny o różnym przeznaczeniu i różnych zasadach zagospodarowania ustalone planem; (...) 10) terenie - należy przez to rozumieć fragment obszaru o określonym przeznaczeniu ograniczony liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem, w którym cyfra oznacza numer terenu w obszarze, a litery oznaczają przeznaczenie terenu;”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały ustalono, że: „(...) Obowiązujące ustalenia planu to następujące oznaczenia graficzne występujące na rysunku planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”.

Tymczasem, zgodnie z:

- § 25 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, ustalono, że: „Dla terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolami **1U/P** ustala się następujące zasady zabudowy i zagospodarowania: 1) Ustala się następujące przeznaczenie podstawowe terenu: a) usługi, b) składy i magazyny, c) produkcja przemysłowa. 2) Ustala się następujące przeznaczenie uzupełniające terenu: a) obiekty towarzyszące, b) zabudowa mieszkaniowa, c) zieleń urządzone, d) zieleń izolacyjna, e) infrastruktura techniczna.”;
- § 26 ust. 1 pkt 1 i 2 uchwały, ustalono, że: „Dla terenu zabudowy usługowej lub składowo - magazynowej oznaczonego na rysunku planu symbolami **1U/PS** ustala się następujące zasady zabudowy i zagospodarowania: 1) Ustala się następujące przeznaczenie podstawowe terenu: a) usługi, b) składy i magazyny. 2) Ustala się następujące przeznaczenie uzupełniające terenu: a) obiekty towarzyszące, b) zabudowa mieszkaniowa, c) zieleń urządzone, d) zieleń izolacyjna, e) infrastruktura techniczna.”.

Ponadto, jak wynika z § 3 ust. 1 pkt 11, 12 i 13 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 11) **usługach** - należy przez to rozumieć obiekty niemieszkalne wolno stojące lub wbudowane w inne obiekty, służące prowadzeniu działalności zaspokajającej potrzeby ludności oraz służące działalności wytwórczej nie związanych z produkcją dóbr materialnych metodami przemysłowymi oraz działalność rzemieślniczą, z wykluczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży większej niż 2000,00 m²; 12) **produkcja przemysłowa** – należy przez to rozumieć obiekty wolno stojące lub wbudowane w inne obiekty, służące prowadzeniu nierolniczej działalności gospodarczo-technicznej, której celem jest masowe wytwarzanie produktów; 13) **składy i magazyny** – obiekty służące działalności związanej ze składowaniem

i magazynowaniem towarów i produktów, wraz z obiektami towarzyszącymi;”, zdefiniowane pojęcia: usług, produkcji przemysłowej oraz składów i magazynów jednoznacznie wskazują, iż są to obiekty niemieszkalne.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z § 3 pkt 4 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.), poprzez **budynek mieszkalny** należy rozumieć: „a) budynek mieszkalny wielorodzinny, b) budynek mieszkalny jednorodzinny;”. Z kolei zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, poprzez **zabudowę jednorodzinną** należy rozumieć „jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi”. Natomiast definicja **budynku mieszkalnego jednorodzinnego**, określona została w art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), zgodnie z którą „(...) należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”.

Z kolei zgodnie z § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia jeśli mowa o **mieszkanium** należy przez to rozumieć „zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście, wydzielony stałymi przegrodami budowlanymi, umożliwiający stały pobyt ludzi i prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego”.

Mając na uwadze powyższe definicje, należy stwierdzić, iż **zabudowa mieszkaniowa jest odmiennym przeznaczeniem niż zabudowa usługowo-produkcyjna, czy też zabudowa usługowa lub składowo-magazynowa, ale również nie jest tożsama ze wskazanymi w pierwszej części uzasadnienia mieszkaniami służbowymi dla pracowników bądź właścicieli, które dopuszcza Studium.**

Organ nadzoru wskazuje, iż z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że **na terenie zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonym symbolem 1U/P oraz terenie zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonym symbolem 1U/PS możliwa jest RÓWNOCZESNA realizacja zabudowy mieszkaniowej i to w formie zabudowy wolnostojącej, bliźniaczej i szeregowej (vide § 25 ust. 1 pkt 4 lit a i § 26 ust. 1 pkt 4 lit a uchwały) w tym także**

oraz w ramach oddzielnych działek budowlanych (vide § 25 ust. 1 pkt 4 lit b i § 26 ust. 1 pkt 4 lit b uchwały).

Tym samym dla terenów:

- **1U/P** o określonym przeznaczeniu podstawowym (usługi, składy i magazyny, produkcja przemysłowa);
 - **1U/PS** o określonym przeznaczeniu podstawowym (usługi, składy i magazyny),
- dopuszczono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie** w postaci zabudowy mieszkaniowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak też § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tereny zabudowy mieszkaniowej winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia.

Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne.

Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu również § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenia uchwały **dopuszczające na tym samym terenie wzajemnie wykluczające się przeznaczenia**, są również sprzeczne z ustaleniami: § 2 ust. 1 pkt 1, § 4 ust. 1 pkt 2 oraz § 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.**

Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości,

położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Przepisy 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 jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren **który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet **sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych

określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,
jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż powyższe wymogi wynikają także z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w którym jednoznacznie określono, że **ustalenie przeznaczenia terenu**, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz **określenie sposobów zagospodarowania** i warunków zabudowy **terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Także z tego przepisu wynika, że **odmienne przeznaczenia**, a także odmienne sposoby zagospodarowania, **a także odmienne przeznaczenia i odmienne zasady zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi**. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenów obowiązują wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie to Rada Gminy w Zakrzewie zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnego przeznaczenia w ramach jednej jednostki terenowej.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: **„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;**
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: **„Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać**

*należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz **określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodziną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodziną lub tylko wielorodziną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie

Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż „W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego **przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: „Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. **Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne**

przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. **Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i **wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”.**

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy, tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. terenów wykluczają się one wzajemnie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia wskazanego powyżej terenu zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U/P oraz terenu zabudowy usługowej lub składowo-magazynowej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U/PS, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Rada Gminy w Zakrzewie proponując alternatywność przeznaczeń, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych, oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS. W przedmiotowym przypadku istotna jest liczba ustaleń odnoszących się do zabudowy mieszkaniowej w ramach ww. terenów. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Ponadto, **stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie całych jednostek terenowych 1U/P i 1U/PS umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, iż **narusza ona ustalenia obowiązującego Studium**, nie tylko w zakresie ustalonego przeznaczenia uzupełniającego dla terenów oznaczonych symbolami 1U/P i 1U/PS, ale również **w zakresie dopuszczenia wolnostojących urządzeń odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej do 500 kW, o których mowa w § 20 ust. 10 pkt 4 i ust. 12 pkt 3 uchwały.**

Jak wynika z ustaleń Studium, na obszarze Gminy Zakrzew nie wyznaczono obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu.

Powyższe znajduje potwierdzenie w piśmie Wójta Gminy Zakrzew z 15 grudnia 2022 r., w którym stwierdzono, że: „(...) *W Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Zakrzew przyjętym uchwałą Nr XX/96/2012 z dnia 7 marca 2012 r. **nie wyznaczono obszarów rozmieszczenia urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW**, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu. (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 3a) granice terenów pod budowę urządzeń, o których mowa w art. 10 ust. 2a, oraz granice ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko;*”.

Z kolei stosownie do aktualnego brzmienia art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. „*2a. Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w studium ustala się ich rozmieszczenie, z wyłączeniem: 1) wolnostojących urządzeń fotowoltaicznych, o mocy zainstalowanej elektrycznej nie większej niż 1000 kW zlokalizowanych na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klas V, VI, VIz i nieużytki - w rozumieniu przepisów wydanych na podstawie art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne; 2) urządzeń innych niż wolnostojące.*”.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 30 października 2021 r.** weszła w życie ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 1873), która zawiera nowe regulacje dotyczące wyznaczania w studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p.

Tym samym w studium, aktualnie, wyznacza się obszary na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, a nie tak jak dotychczas o mocy przekraczającej 100 kW.

Powyższe oznacza, iż w przypadku potrzeby ustalenia w planie miejscowym dopuszczenia lokalizacji urządzeń wolnostojących, wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej do 500 kW, możliwość taka powinna wynikać z ustaleń studium.

Tymczasem z **ustaleń Studium**, przyjętego uchwałą Nr XX/96/2012 Rady Gminy w Zakrzewie z 7 marca 2012 r., **nie wynika możliwość lokalizacji wolnostojących urządzeń odnawialnych**

źródeł energii o mocy zainstalowanej do 500 kW, zaś co najwyżej do 100 kW. Co więcej, w dacie podejmowania uchwały w przedmiocie Studium, art. 10 ust. 2a ustawy o p.z.p. przewidywał, że „Jeżeli na obszarze gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu; w studium ustala się ich rozmieszczenie.”. W obecnie obowiązującym Studium nie wyznaczono takich obszarów, co oznacza, iż maksymalna moc takich urządzeń nie może przekraczać 100 kW, z uwzględnieniem ograniczeń wskazanych w cytowanych poniżej fragmentach części tekstowej.

Zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w:

- § 20 ust. 10 pkt 4 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących zaopatrzenia w energię ciepłą, zakazano realizacji urządzeń wolnostojących o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, co oznacza, iż dopuszczono do realizacji urządzenia o mocy do 500 kW;
- § 20 ust. 12 pkt 3 uchwały, w ramach ustaleń dotyczących zaopatrzenia w energię elektryczną, zakazano realizacji urządzeń wolnostojących o mocy zainstalowanej większej niż 500 kW, co oznacza, iż dopuszczono do realizacji urządzenia o mocy do 500 kW.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że, organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie zaopatrzenia w energię ciepłą i energię elektryczną z wolnostojących urządzeń odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej do 500 kW, o których mowa odpowiednio w § 20 ust. 10 pkt 4 i ust. 12 pkt 3 uchwały, uzależnione są od wyznaczenia w Studium obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o takiej mocy, co wynika wprost z art. 15 ust. 3 pkt 3a ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. ustaleń naruszających ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały w tym w zakresie, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Należy przy tym zauważyć, że z powyższych ustaleń planu, wbrew zapisom obowiązującego Studium, wynika, że mogą być realizowane urządzenia z odnawialnych źródeł energii o mocy od 100 do 500 kW.

Tym samym, dopuszczenie zaopatrzenia w energię ciepłą i energię elektryczną z wolnostojących urządzeń odnawialnych źródeł energii o mocy zainstalowanej do 500 kW, o których mowa odpowiednio w § 20 ust. 10 pkt 4 i ust. 12 pkt 3 uchwały, **musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium w odpowiednim zakresie.**

Zakresowe stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie, doprowadzi do sytuacji, że na terenie objętym planem miejscowym, możliwa będzie realizacja urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii wynikających z przepisów odrębnych, tj. m.in. ustawy z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378, z późn. zm.).

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

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 nieścistość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/395/2022 Rady Gminy w Zakrzewie z 24 listopada 2022 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru obrębu geodezyjnego Dziechów, w gminie Zakrzew, powiat radomski, woj. mazowieckie - etap I*”, w części ustaleń,

o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/