

**UCHWAŁA NR XI/102/20
RADY GMINY PŁASKA**

z dnia 31 marca 2020 r.

w sprawie przekazania do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargi Wojewody Podlaskiego na Uchwałę Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dalny Las wraz z odpowiedzią na skargę.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, poz. 1309, poz. 1571, poz. 1696 i poz. 1815) oraz art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r. poz. 2325, poz. 2200 i poz. 2294) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przekazuje się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku skargę Wojewody Podlaskiego na Uchwałę Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dalny Las.

§ 2. Udziela się odpowiedzi na skargę, o której mowa w § 1, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 3. Upoważnia się Wójta Gminy Płaska do:

- 1) doręczenia Sądowi skargi wraz z aktami i odpowiedzią na skargę;
- 2) reprezentowania Rady Gminy Płaska w postępowaniu przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Białymstoku, w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego w sprawie opisanej w §1.

§ 4. Wykonanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy.

§ 5. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Rady Gminy

Alicja Polkowska

Załącznik do uchwały Nr XI/102/20
Rady Gminy Płaska
z dnia 31 marca 2020 r.

Płaska, dnia 31 marca 2020 r.

**WOJEWÓDZKI SĄD
ADMINISTRACYJNY
w Białymstoku
Wydział II**
ul. Henryka Sienkiewicza 84
15-950 Białystok

Skarżący: Wojewoda Podlaski
Ul. Mickiewicza 3
15-213 Białystok

Strona Przeciwna: Rada Gminy Płaska
Płaska 53
16-326 Płaska

**ODPOWIEDŹ GMINY PŁASKA
NA SKARGĘ WOJEWODY PODLASKIEGO
na Uchwałę Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r.
w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11
obszarów w miejscowości Dalny Las**

Na podstawie art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej „u.p.p.s.a.”), przekazuję skargę Wojewody Podlaskiego na uchwałę Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dalny Las i **wnoszę o:**

1. oddalenie skargi w całości, jak bezzasadnej;
2. zasądzenie od Skarżących na rzecz Gminy Płaska kosztów postępowania, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

UZASADNIENIE

Wojewoda Podlaski w skardze na uchwałę Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dalny Las (dalej „plan”), zarzucił istotne naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

1. art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j.

- Dz. U. z 2020 r. poz. 293, dalej „u.p.z.p.”);
2. art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały Sejmiku Województwa Podlaskiego Nr XII/89/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszczka i Jeziora Augustowskie”;
 3. art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.;
 4. art. 15 ust. 1 u.p.z.p.;
 5. art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, dalej „u.d.p.”);
 6. § 125 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 124, dalej „r.w.t.d.p.”);
 7. art. 16 pkt 22 ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2020 r. poz. 310 ze zm., dalej „u.p.w.”);
 8. §15 ust. 1 pkt 6 r.w.t.d.p.

W związku z powyższymi zarzutami Wojewoda, w myśl art. 147 § 1 u.p.p.s.a., wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Rada Gminy Płaska nie zgadza się z powyżej wskazanymi zarzutami z następujących powodów:

Ad. zarzutu nr 1

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu poprzez *sporządzenie załącznika graficznego uchwały w skali innej, niż przewiduje ustawa*.

Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 ze zm., zwanej dalej „u.p.z.p.”), plan miejscowy sporządza się w skali 1:1000, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000. § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587, dalej „r.w.z.p.m.p.z.p.”) doprecyzowuje, iż w przypadku sporządzania projektu rysunku planu miejscowego dla obszarów o znacznej powierzchni dopuszcza się stosowanie map w skali 1:2000. Mając na uwadze fakt, iż plan sporządzany jest dla 11 obszarów, które położone są w różnych częściach wsi Dalny Las, więc na przestrzeni całej miejscowości zajmują znaczną powierzchnię, sporządzający plan zdecydował o sporządzeniu rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały, w skali 1:2000. Przeoczeniem było nie umieszczenie tego wyjaśnienia w uzasadnieniu do uchwały.

Zaznaczyć należy, że sporządzenie rysunku planu w skali 1:2000 nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności całego planu. W orzecznictwie ugruntowany jest bowiem pogląd, iż sporządzenie części graficznej planu miejscowego w skali 1:2000, bez wskazania okoliczności uzasadniających przyjęcie, że zachodzi *szczególnie uzasadniony przypadek*, o którym mowa w art. 16 ust. 1 u.p.z.p., nie stanowi podstawy do stwierdzenia nieważności planu (tak m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 13 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1921/11). Skala 1:2000 planu miejscowego jest dopuszczalna w szczególnie uzasadnionych przypadkach, którym może być - jak wynika z § 6 ust. 1 r.w.z.p.m.p.z.p. - uchwalenie planu miejscowego dla znacznego obszaru. Istotne jest tu kryterium czytelności planu. Celem ustawowego uregulowania skali planu miejscowego było bowiem zapewnienie jego czytelności. Niecelowe byłoby zatem stwierdzanie nieważności planu miejscowego z powodu formalnego naruszenia art. 16 ust. 1 u.p.z.p. w zakresie skali planu miejscowego, mimo że cel przepisu, tj. czytelność planu miejscowego, został osiągnięty (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 kwietnia 2018 r., sygn. akt II OSK 1916/17). Ze stanowiskiem tym zgadza się również Organ Nadzoru.

Stwierdzić więc należy, że rysunek planu (stanowiący załącznik nr 1 do zaskarżonej uchwały) został

sporządzony w skali dopuszczonej w art. 16 ust. 1 u.p.z.p. Czytelność rysunku planu została zachowana, a problemu nie stanowi zidentyfikowanie poszczególnych nieruchomości. Tym samym nie sposób stwierdzić naruszenia art. 16 ust. 1 u.p.z.p., a co za tym idzie postawiony zarzut należy uznać za bezpodstawny.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda nie zgodził się ze stanowiskiem, iż „czytelność planu została zachowana”. Organ nadzoru stwierdził, że *przedstawienie planu o powierzchni 28 ha na rysunku w formacie A4 nie jest możliwe z zachowaniem jego czytelności. Załącznik graficzny przekazany Wojewodzie do opiniowania jest nieczytelny w zakresie tak istotnych elementów jak oznaczenia terenów planistycznych, parametry wynikające z wymiarowania, obrysy istniejących obiektów budowlanych czy granice ewidencyjne działek wraz z ich numeracją.*

W tym miejscu wyjaśnić należy, że rysunek planu nie został sporządzony w formacie A4. Załącznik nr 1 przedstawiony radzie i uchwalony zaskarżoną uchwałą na sesji w dniu 20 listopada 2019 r. ma wymiary 106,4 cm x 61 cm. Taki też rysunek planu wraz z zaskarżoną uchwałą, opatrzoną bezpiecznym podpisem elektronicznym kwalifikowalnym przez Przewodniczącą Rady Gminy Płaska, został opublikowany w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego w dniu 28 listopada 2019 r. pod pozycją 5582.

Wyjaśnić należy, że przesłanie do Organu Nadzoru zaskarżonej uchwały z rysunkiem planu w formacie A4 było wynikiem zwykłego przeoczenia.

Ad. zarzutu nr 2

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanych wyżej przepisów poprzez *nieuzasadnione odstępianie od zakazu lokalizacji obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej jeziora.*

Na wstępie zwrócić uwagę należy na fakt, iż stawiając zarzut naruszenia przepisów uchwały Nr XII/89/15 z dnia 22 czerwca 2015 r. Sejmiku Województwa Podlaskiego w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie”, Organ Nadzoru powołuje się na nieobowiązujące brzmienie uchwały. Uchwała Nr XII/89/15, na którą powołuje się Wojewoda, zmieniona została uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie” oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r. w sprawie sprostowania błędu pisarskiego w uchwale L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. zmieniającą uchwałę w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie” w brzmieniu opublikowanym w Dzienniku Urzędowym Województwa Podlaskiego z 29 czerwca 2018 r. pod pozycją 2905.

Wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania terenów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych powinien być realizowany poprzez wskazanie granic takich terenów w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, a także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych.

W tym miejscu wyjaśnić należy, że w graniach strefy 100 m od linii brzegowej jez. Serwy znajduje się część obszaru nr 6, 9 i 11. Przebieg granicy tej strefy został oznaczony na rysunku planu. Tereny w graniach strefy, zlokalizowane w obszarze nr 9 i 11, przeznaczone są pod tereny użytków rolnych (symbol 9.R i 11.R) lub lasy (symbol 9.ZL), dla których obowiązuje zakaz zabudowy. Jedna z działek (nr ew. 84/4) znajdujących się w strefie, zlokalizowana w obszarze nr 6, przeznaczona jest pod las. Pozostałe nieruchomości zlokalizowane w obszarze nr 6 i znajdujące się w strefie zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową ponieważ:

- cała działka nr ew. 84/5 oraz część działek nr ew. 86/3, 86/5, 86/7 (pas terenu szerokości ok. 16 m od granicy z działką 86/13) przeznaczone były pod zabudowę mieszkaniową w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska (przyjętym uchwałą nr XII/67/04 Rady Gminy Płaska z dnia 8 czerwca 2004 r.; dalej „obowiązujący plan z 2004 r.”), a więc możliwe było skorzystanie z § 4

ust. 3 pkt 1 uchwały Nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. zmienionej uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r., zgodnie z którym *zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 nie dotyczy części Obszaru, dla których w dniu wejścia w życie niniejszej uchwały obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany w zakresie terenów przeznaczonych w tych planach pod zabudowę;*

- działki nr ew. 83/2, 83/6, 83/7 (te trzy działki stanowią jedną nieruchomość gruntową), 82/4, 86/3, 86/5, 86/7 są już zabudowane obiektami mieszkalnymi i letniskowymi, a więc możliwe było skorzystanie z § 4 ust. 3 pkt 5 uchwały Nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. zmienionej uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r., zgodnie z którym *zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 7 nie dotyczy odbudowy, rozbudowy lub nadbudowy istniejących obiektów letniskowych, mieszkalnych, usługowych oraz o funkcji mieszanej w celu poprawy standardów ochrony środowiska oraz walorów estetyczno-krajobrazowych, pod warunkiem nie przybliżania istniejącej linii zabudowy na działce do brzegów wód, a także nie zwiększanie istniejącej powierzchni budynku: a) o nie więcej niż 10 m² w przypadku budynków o powierzchni mniejszej lub równej 100 m², b) o nie więcej niż 10% w przypadku budynków o powierzchni powyżej 100 m².*

Dodatkowo, na terenach 6.MN5 i 6.MN7, linia zabudowy od strony jeziora Serwy wyznaczona została poprzez połączenie istniejących obiektów, co (zgodnie z wymaganiami § 4 ust. 3 pkt 5) nie pozwala na przybliżanie istniejącej linii zabudowy do brzegów wód. Nadmienić należy również, że wszystkie wymienione działki znajdują się w granicach obszarów przewidzianych w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Płaska pod zabudowę.

Tym samym przeznaczenie wskazanych działek pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z przeznaczeniem terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, zabudowa rekreacji indywidualnej, nie naruszyło § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. zmienionej uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r.

Fakt ten potwierdzony został przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Białymstoku Wydział Spraw Terenowych I w Suwałkach w pismach z dnia 30 maja 2019 r. (znak pisma WSTI.610.1.3.2019.DKV) oraz 18 listopada 2019 r. (znak pisma WSTI.610.1.14.2019.DKV) stanowiących postanowienia w sprawie uzgodnienia w zakresie ochrony przyrody projektu planu. W postanowieniach tych stwierdzono, że *rozstrzygnięcia zaproponowane w przedmiotowym projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie koliduje z przyjętymi w cytowanej powyżej uchwale¹ celami i zakazami ochronnymi, a w związku z tym nie będą miały negatywnego wpływu na ochronę przyrody Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie”.*

Wbrew twierdzeniom Wojewody w ponownej opinii z dnia 18 listopada 2019 r. Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska nie stwierdził jednoznacznie, iż nie można zastosować odstępstwa określonego w § 4 ust. 3 pkt 1 uchwały w sprawie obszaru chronionego krajobrazu. RDOŚ słusznie orzekł, że dla działek nr ew. 82/4, 83/2, 83/6, 83/7, 86/3, 86/5, 86/7 nie jest możliwe zastosowanie odstępstwa, o którym mowa w § 4 ust. 3 pkt 2 uchwały nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. zmienionej uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r. Organ wskazał, że właściwym dla tych działek będzie natomiast odstępstwo określone w § 4 ust. 3 pkt 5 wymienionych wyżej uchwał.

Zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. w zaskarżonej uchwale w:

- § 13 ust. 1 pkt 3 wskazano, że cały obszar planu znajduje się w granicach Obszaru Chronionego Krajobrazu „Puszcza i Jeziora Augustowskie”;

- § 13 ust. 2 wskazano, że część obszaru planu, zgodnie z granicą oznaczoną na rysunku planu, znajduje się w granicach strefy 100 m od linii brzegu jeziora Serwy;
- § 13 ust. 3 wskazano, że dla obszarów wymienionych powyżej obowiązują wszystkie zakazy, nakazy i ograniczenia określone odpowiednimi przepisami odrębnymi.

Natomiast w § 21 pkt 5 uchwały, zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., wskazano, że dla fragmentów terenów oznaczonych symbolami 6.MN5, 6.MN6, 6.MN7 położonych w granicach strefy 100 m od linii brzegu jeziora Serwy, należy uwzględnić przepisy odrębne w zakresie warunków zagospodarowania.

Jak trafnie przyjmuje się w orzecznictwie, realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że zakazy czy nakazy ustanowione w przepisach odrębnych mają być literalnie powtórzone w ramach ustaleń planistycznych, ale powinny być uwzględnione przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać tych przepisów.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 marca 2019 r. (sygn. akt II SA/Wr 81/19) podkreślił, że *przynana radzie gminy kompetencja dookreślania szczegółowych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, nie oznacza pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także aby nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.*

Wskazać należy, że zasada nie powtarzania w uchwałach przepisów aktów wyższego rzędu wynika również z przepisów rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 283). Jest to całkowicie logiczne, bowiem w sytuacji powtórzenia w uchwale dotyczącej planu miejscowego przepisów aktów wyższego rzędu (w tym uchwał Sejmiku Województwa), w przypadku zmiany ich brzmienia, bądź ich uchylecia, zachodziłaby sytuacja sprzeczności treści planu miejscowego z przepisami aktów wyższego rzędu. Co więcej zwrócić uwagę należy na fakt, że przepisy aktów nadrzędnych względem uchwały rady gminy, obowiązują niezależnie od ustaleń planów miejscowych obowiązujących na terenie gminy, a ich przestrzeganie jest obligatoryjne.

Zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane (t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 1186 ze zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki z przepisami. W związku z powyższym organ wydający decyzję o pozwoleniu na budowę zobowiązany będzie zbadać zgodność projektu budowlanego z uchwałą nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r., zmieniona uchwałą nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r. Tym samym dopiero na tym etapie przepisy wyżej wymienionych uchwał Sejmiku Województwa Podlaskiego w zakresie odbudowy, rozbudowy lub nadbudowy istniejącej zabudowy położonej w granicach strefy 100 m od linii brzegu jeziora Serwy będą brane pod uwagę.

Zgodnie z wymogami art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 r.w.z.m.p.z.p. w planie ustalone zostały m.in.: maksymalna intensywność zabudowy, maksymalny wskaźnik zabudowy terenu, maksymalna wysokość zabudowy. Tym samym określone zostały maksymalne wartości wskaźników, w ramach których możliwa będzie odbudowa, rozbudowa lub nadbudowa istniejącej w granicach strefy 100 m od linii brzegu jeziora Serwy zabudowy, pod warunkiem zachowania warunków określonych w uchwałach Sejmiku Województwa.

Biorąc powyższe pod uwagę, brak podstaw do stwierdzenia naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p. oraz § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały nr XII/89/15 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 czerwca 2015 r. zmienionej uchwałą nr uchwałą Nr L/467/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 25 czerwca 2018 r. oraz uchwałą Nr LI/486/18 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 10 września 2018 r., a co za tym

idzie postawiony przez Organ Nadzoru zarzut uznać należy za chybiony.

Ad. zarzutu nr 3

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu poprzez *brak określenia skomunikowania części obszarów planistycznych oraz brak wskazania dróg, od których ustalono linie nieprzekraczalne zabudowy.*

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej Góry Kalwarii, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły i literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K 25/99, OTK 2000/5/141): *Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy - wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy - przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych. Zatem uchwalając uchwałę w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 r.w.z.p.m.p.z.p.*

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 u.p.z.p. 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 r.w.z.p.m.p.z.p. uszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 r.w.z.p.m.p.z.p.

Zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p, w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Ustalenia w tym zakresie, zgodnie z § 4 pkt 9 r.w.z.p.m.p.z.p., powinny zawierać:

- określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,
- określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym,
- 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.

Wskazane przepisy jednoznacznie odnoszą się do obowiązku określenia wskazanych zasad, a przedmiotowa uchwała czyni zasadność powyższym regulacjom, ustalając szczegółowe zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji w treści § 17, a także w ustaleniach szczegółowych dla terenów dróg publicznych (§ 25) i terenów dróg wewnętrznych (§ 26).

W orzecznictwie zarysowuje się pogląd, iż prawodawca lokalny ma obowiązek tak ukształtować przeznaczenie terenów objętych planem, by w sposób racjonalny zapewnić dostępność komunikacyjną poszczególnych obszarów, jakie ten plan obejmuje, ze szczególnym uwzględnieniem terenów, które z natury takiej dostępności wymagają (por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 maja 2019 r., sygn. akt II SA/Kr

248/19).

Zauważyć należy, że sporządzając plan miejscowy władze gminy zobowiązane są do uwzględnienia szeregu wartości, które określone zostały w art. 2 ust. 2 i 3 u.p.z.p. Ustalając więc przeznaczenie terenów położonych w granicach planu oraz określając sposób ich zagospodarowania, organ gminy zobowiązany był do uwzględnienia istniejącego stanu prawnego, a więc uwzględnia zapisów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących na obszarze gminy, bowiem po wejściu w życie niniejszego planu będą one wspólnie kształtowały politykę przestrzenną tej części gminy.

Zgodnie z ustaleniami obowiązującego planu z 2004 r., działka o nr ew. 153 stanowiąca drogę gminną nr 102684B, przylegająca od południa do obszaru nr 11, przeznaczona jest pod ulicę lokalną w ciągu drogi gminnej, oznaczoną symbolem 06L (wypis i wyrys w załączeniu). Natomiast działka o nr ew. 158, przylegająca od północy do obszaru nr 7, w zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Płaska, przyjętej uchwałą nr XIV/80/12 Rady Gminy Płaska z dnia 27 kwietnia 2012 r., przeznaczona jest pod teren ulicy/drogi publicznej – gminnej klasy D, oznaczonej symbolem KDG-2 (wypis i wyrys w załączeniu).

W związku z powyższym w przedmiotowym planie w granicach obszarów nr 7 i 11 nie zostały wyznaczone tereny komunikacji, bowiem tereny oznaczone symbolami 7.MN i 11.MN miały zapewnioną obsługę komunikacyjną z dróg położonych poza obszarem planu.

W myśl judykatury uchwała stanowiąca akt prawa miejscowego jest wyrazem władczych kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też uchwała winna zawierać wyłącznie przepisy prawa o charakterze dyrektywnym (nakazujące, zakazujące, zezwalające itd.), z których można będzie wyprowadzić normy prawne regulujące sytuację obywateli na danym terenie. Plan miejscowy nie jest aktem, w którym zamieszcza się informacje czy zalecenia, bowiem takie działanie wykracza poza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, czemu ma służyć ten akt prawa miejscowego (por. wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/OI 1/15).

Mając powyższe na względzie stwierdzić należy, że brak podstaw do zamieszczenia w planie *wskazania* dróg położonych poza obszarem planu, pozwalających na obsługę komunikacyjną terenów położonych w jego granicach. Dodatkowo należy podkreślić, że niejasnym jest czy sugerowane przez Organ nadzoru *wskazanie*, miałyby być informacją, a więc stanowić będzie opisane powyżej wykroczenie poza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, czy też ustaleniem, a co za tym idzie stanowić będzie przepis wykraczający poza granice obszaru objętego planem.

Odnosząc się do zarzuconego przez Organ nadzoru braku określenia, od których dróg i o jakiej kategorii ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, na wstępie wskazać należy, że zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*. Natomiast przepis § 4 pkt 6 r.w.z.p.m.p.z.p. stanowi, że *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*.

Jak trafnie przyjmuje się w orzecznictwie, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do zabudowy, to obowiązkowo należy określić parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu (zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu), przy czym można do tego użyć takiego parametru kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, jak linia zabudowy. Przy jej pomocy w

planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyrok NSA z dnia 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17; wyrok NSA z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12; wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12).

Z przytoczonych powyżej przepisów nie sposób wyprowadzić obowiązku określenia w planie miejscowym, od których dróg i o jakiej kategorii ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy. Tym samym zamieszczenie w planie ustaleń we wskazanym zakresie, przy braku podstawy prawnej do ich formułowania, uznać należy za wykroczenie poza zakres ustaleń planu. Postawiony zarzut należy więc uznać za bezpodstawny.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda stwierdził, że brak udokumentowanych informacji od jakich kategorii dróg ustalono konkretne odległości zabudowy uniemożliwia weryfikację zgodności z prawem przyjętych parametrów zabudowy. Organ Nadzoru podkreślił, że *ustalenie linii zabudowy bez podstawy prawnej lub niezgodnie z odległościami w art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.) stanowiłoby działanie naruszające granice władztwa planistycznego przez bezprawne ograniczenie prawa własności.*

Na wstępie zauważyć należy, że w art. 43 ust. 1 u.d.p. określone zostały minimalne odległości sytuowania obiektów budowlanych oraz niebędących obiektami budowlanymi reklam przy drogach. Wprawdzie wspomniane przepisy ustalają minimalne odległości usytuowania obiektów budowlanych od zewnętrznej krawędzi jezdni dróg publicznych, jednak nie jest to jedyny przepis, który wpływa na wyznaczenie linii zabudowy

Zauważenia wymaga fakt, że linia zabudowy stanowi pewną perspektywę dla obowiązujących wzorów architektonicznych i urbanistycznych, pełni funkcję porządkującą i ma na celu zapewnienie ładu przestrzennego. Linię zabudowy wyznacza się m.in. w celu ograniczenia zabudowy danego terenu, to jest rozróżnienia przestrzeni, w której można lokalizować budynki, od przestrzeni sąsiadującej, którą z różnych powodów chce się lub należy ochronić przed zabudową, najczęściej jako istotny element regulujący odległość od jezdni (choć w praktyce wyznaczaną czasem także w stosunku do innych elementów przestrzeni). Wyznaczenie linii zabudowy należy uznać zatem za odpowiedź na wymagania ładu przestrzennego, ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego, przy jednoczesnej ochronie walorów architektonicznych, krajobrazowych i ekonomicznych przestrzeni. Wykreślając zatem linie zabudowy organ planistyczny decyduje o granicy, do której zabudowa może sięgać. Ustala więc - w ramach przyznanego mu ustawą władztwa - pewien, określony porządek w urządzeniu przestrzeni, ingerując przy tym niewątpliwie w prawa właścicieli do swobodnego zagospodarowania nieruchomości (por. wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 447/18; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 7 grudnia 2017 r., sygn. akt II SA/Bk 731/17; wyrok WSA w Krakowie z dnia 30 sierpnia 2017 r., sygn. akt II SA/Kr 748/17).

Jak zauważył Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 21 lutego 2018 r. (sygn. akt II OSK 960/16) *Określenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na nieruchomości, której właścicielem jest skarżący, w świetle art. 6 ust. 1 u.p.z.p., zawsze narusza jego interes prawny, gdyż wprowadza ograniczenia w wykonywaniu prawa własności nieruchomości. Nie przesądza to jednakże o zasadności jego skargi, gdyż to naruszenie interesu prawnego może być zgodne z prawem. W razie naruszenia interesu prawnego przez uchwałę w sprawie planu miejscowego skarga na taką uchwałę może być uznana za zasadną, jeżeli to naruszenie nie jest zgodne z prawem.*

Pamiętać należy, że z judykatury jasno wynika, iż kwestia naruszenia prawa własności wymaga odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku.

Ad. zarzutu nr 4

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu poprzez *fragmentaryczne objęcie terenów*

oraz części pasa drogowego ustaleniami planu.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 u.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, z wyjątkiem morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz terenów zamkniętych, należy do zadań własnych gminy. To gminę jako podmiot posiadający tzw. władztwo planistyczne ustawodawca uprawniał do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który jest aktem prawa miejscowego, jednocześnie nakładając na nią obowiązki zawarcia w planie kompleksowych ustaleń określających dopuszczalny sposób zagospodarowania przestrzeni na danym terenie. Władztwo planistyczne uprawnia gminę do podjęcia decyzji o uchwaleniu lub zmianie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (w przypadkach gdy brak jest ustawowego obowiązku uchwalenia planu). Za wyjątkiem sytuacji unormowanej w art. 14 ust. 3 u.p.z.p., do wyłącznej właściwości rady gminy pozostawiona została decyzja dotycząca wyznaczenia granic terenu objętego planem lub jego zmianą. Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie poglądem rada gminy może uchwalać plan zagospodarowania przestrzennego dla terenu, który wydzieli do takiego opracowania, i nie ma obowiązku jednorazowo opracowywać i uchwalać planu zagospodarowania dla całego terenu danej miejscowości (wyrok NSA z dnia 27 października 1999 r., sygn. akt IV SA 338/99). Ustawa zaś nie określa wymagań co do dokładności granic przyjętego przez radę terenu.

Sporządzenie planu było następstwem wniosków złożonych na ręce Wójta przez właścicieli nieruchomości oraz koniecznością skorygowania (do istniejących podziałów ewidencyjnych) przebiegu jednej z dróg publicznych wyznaczonych w obowiązującym planie z 2004 r. Mając na uwadze powyższe, a także fakt, że cały obszar gminy objęty jest obowiązującymi planami miejscowymi, rada gminy postanowiła o objęciu planem 11 obszarów, których granice wyznaczone zostały wzdłuż istniejących granic działek ewidencyjnych.

Podkreślić należy, że objęcie planem miejscowym obszaru wykraczającego poza granice nieruchomości, dla której złożono wniosek, mogłoby naruszyć interesy właścicieli sąsiednich nieruchomości. Zgodnie z wyrokiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 4 listopada 2015 r. (sygn. akt II SA/Go 543/15) *zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli, w związku z czym nie mogą być dokonywane arbitralnie, bowiem powoduje to, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan.*

Zgodność przyjętego przez radę gminy rozwiązania potwierdza wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 10 lipca 2019 r. (sygn. akt II SA/Kr 18/19), w którym wskazano, że *przepisy obowiązującego prawa, w szczególności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zakazują objęcia jednym aktem planistycznym obszarów zlokalizowanych w różnych częściach miasta wzajemnie ze sobą powiązanych.*

W orzecznictwie przyjmuje się, że Sąd nie może oceniać dopuszczalności objęcia danego obszaru procedurą planistyczną - jest to bowiem kompetencja organu stanowiącego gminy. Byłaby to bowiem nie tyle ocena legalności zaskarżonego planu miejscowego, ile ocena celowości lub zasadności objęcia danego terenu takim planem miejscowym. Sąd administracyjny nie może stosować kryteriów innych niż legalność, nawet rozpoznając skargi na plan miejscowy (wyroki NSA: z dnia 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1405/12; z dnia 14 listopada 2018 r., sygn. akt II OSK 2735/16).

Ad. zarzutu nr 5

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanych wyżej przepisów poprzez *niezasadne przyjęcie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej (PCB) dla terenów komunikacji.*

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

udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

§ 4 pkt 6 r.w.z.m.p.z.p. wskazuje natomiast, że przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego 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.

Tym samym ustalenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej jest obligatoryjnym elementem planu (dla wszystkich terenów objętych planem miejscowym). Co więcej, żaden przepis u.p.z.p. nie wyłączył terenów komunikacji spod tego obowiązku.

Zgodnie zaś z treścią § 192 r.w.t.d.p. na terenach przeznaczonych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod budowę drogi, jeżeli warunki miejscowe na to pozwalają, co najmniej 10% powierzchni powinno być przeznaczone pod zieleń. Zieleń ta stanowić więc będzie powierzchnię biologicznie czynną, która służy naturalnej retencji terenowej.

Mając na uwadze przytoczone wyżej przepisy, nie można się zgodzić z zarzutem, że ustalenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenów komunikacji było niezasadne.

Ad. zarzutu nr 6

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu poprzez *niezachowanie wymogów dla placu do zawracania samochodów, który powinien mieć promień nie mniejszy niż 6,0 m.*

Odnosząc się do postawionego zarzutu, na wstępie zwrócić uwagę należy na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 maja 2015 r. (sygn. akt II OSK 2433/13) w którym stwierdzono, że na etapie sporządzania i uchwalania planu miejscowego nie stosuje się § 125 r.w.t.d.p. Nie jest to bowiem etap ustalania warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, który kończy się wydaniem pozwolenia na budowę, którą to decyzję wydaje właściwy organ administracji publicznej.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, że w planie zaprojektowany został tylko jeden plac do zawracania, który stanowi nieprzelotowe zakończenie drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 1.KDW. Tym samym przepisy r.w.t.d.p. nie mają zastosowania do tego terenu.

Ad. zarzutu nr 7

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu poprzez *przeznaczenie terenu 6.UT pod kąpielisko niezgodnie z definicją.*

Bezsprzecznym jest fakt, że na terenie oznaczonym symbolem 6.UT nie ma możliwości lokalizacji i realizacji ogólnodostępnego kąpieliska wraz z plażą oraz przystani wodnej. Ustalone w § 22 pkt 1 lit. a i c przeznaczenie jest zwykłym przeoczeniem.

Wskazać należy, iż przysługujące gminie prawo władczego rozstrzygnięcia o przeznaczeniu terenu pod określone funkcje może być skutecznie zrealizowane jedynie w planie miejscowym, który został uchwalony przy zachowaniu określonych przepisami u.p.z.p. zasad i trybu sporządzania planu. W konsekwencji ocena przyjętych przez organ planistyczny rozwiązań dokonywana musi być przez pryzmat przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym 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. Jak podkreślił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Opolu w wyroku z dnia 24 lipca 2014 r. (sygn. akt II SA/Op 164/18) *przepis art. 28 ust. 1 ustawy² ustanawiający przesłanki nieważności uchwał o studium i planie miejscowym stanowi zatem lex specialis*

wobec art. 91 ust. 1 u.s.g., tym samym wyłącza jego stosowanie. Oznacza to, że zarówno wyrok sądu administracyjnego stwierdzający nieważność uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak i rozstrzygnięcie nadzorcze tej treści, mogą być wydane w przypadku zaistnienia co najmniej jednej z podstaw nieważności wymienionych w art. 28 ust. 1 ustawy, tj. istotnego naruszenia zasad lub istotnego naruszenia trybu sporządzania planu. Inne naruszenia prawa, niewymienione w art. 28 ust. 1 ustawy, należy traktować jako nieistotne, w rozumieniu art. 91 ust. 4 u.s.g., a więc niebędące przyczyną nieważności uchwały o planie.

Jak wyjaśnił w wyroku z dnia 19 grudnia 2017 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu (sygn. akt II SA/Po 849/17) pojęcie trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też potocznie: *procedurą planistyczną*) o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. [...] odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Pojęcie *zasad sporządzania planu miejscowego*" o którym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. [...] należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń [...].

Jak stanowi wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z dnia 11 października 2018 r. (sygn. akt II SA/Ke 545/18) do kategorii *istotnych*"naruszeń prawa należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy. Chodzi tu zatem o takie naruszenie prawa, które prowadzi do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawa. Naruszenie istotne to takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, gdy przyjęte ustalenia planistyczne są jednoznacznie odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono zasad lub trybu sporządzania planu miejscowego.

Mając na uwadze fakt, iż teren 6.UT jest oddalony od Jeziora Serwy i nie posiada z nim żadnego bezpośredniego połączenia, a w granicach tego terenu nie występuje również żaden inny naturalny zbiornik wód powierzchniowych, stwierdzić należy, że realizacja ustalonego w § 22 pkt 1 lit. a i c zaskarżonej uchwały przeznaczenia terenu jest niemożliwa, niezależnie od tego czy przeznaczenie terenu 6.UT *pod kąpielisko* nastąpiło niezgodnie z definicją zawartą w art. 16 pkt 22 u.p.w., czy też nie. Tym samym stawiany przez Organ Nadzoru zarzut ciężko zaliczyć do istotnych naruszeń prawa, które skutkowałyby stwierdzeniem nieważności uchwały w tej części.

Ad. zarzutu nr 8

Wojewoda zarzucił naruszenie wskazanego wyżej przepisu przy czym nie określił w jakim zakresie nastąpiło naruszenie wskazanego przepisu. W uzasadnieniu skargi Organ Nadzoru wskazał, że *parametry części zaprojektowanych w planie dróg dojazdowych naruszają ww. przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, zgodnie z którymi najmniejsza szerokość ulicy o klasie dojazdowej w liniach rozgraniczających nie powinna być mniejsza niż 10 m, a szerokość pasów ruchu na drodze klasy D powinna wynosić co najmniej 2,5 m.*

Na wstępie wskazać należy, że kwestia szerokości ulic w liniach rozgraniczających regulowana była w § 7 r.w.t.d.p. Z dniem 13 września 2019 r. przepis ten został uchylony przez § 1 pkt 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1643). Tym samym wskazany przez Wojewodę wymóg minimalnej szerokości ulicy o klasie dojazdowej w liniach rozgraniczających nie obowiązywał w dacie podjęcia przed radę gminy zaskarżonej uchwały, więc plan nie może go naruszać.

Zgodnie z treścią 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. Treść powyższego upoważnienia ustawowego została dookreślona w treści r.w.z.m.p.z.p., który w § 4 pkt 9 stanowi, że 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.

Konkretne parametry techniczne dróg publicznych, takie jak szerokości jezdni, szerokości pasa ruchu, odległości chodnika od krawędzi jezdni, szerokości ścieżki rowerowej itp., zostały określone w r.w.t.d.p. Organ gminy uchwalający plan miejscowy, nie może zatem w tym planie określić konkretnych parametrów dróg publicznych. Nie można przepisu § 4 pkt 9 r.w.z.m.p.z.p. wyklądać w ten sposób, że stwarzałby on obowiązek określenia przez organ gminy w planie miejscowym konkretnych parametrów technicznych dróg publicznych (por. wyrok NSA z dnia 4 października 2017 r., sygn. akt II OSK 2320/16).

Tym samym, mając na względzie dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 9 r.w.z.m.p.z.p., brak jest podstaw do ustalenia w planie miejscowym szerokości pasów ruchu na drogach publicznych i wewnętrznych, więc ustalenie w tym zakresie nie zostało dokonane w planie. Nie sposób więc odnaleźć sugerowanego naruszenia § 15 ust. 1 pkt 6 r.w.t.d.p.

W uzasadnieniu skargi Wojewoda wspomniał o rozbieżności części tekstowej i części graficznej planu. Organ wyjaśnił, że *w przypadku niektórych dróg dojazdowych (5.KDD1) szerokość w liniach rozgraniczających podana w tekście planu – 6 m (12 w rejonie placu do zawracania) jest niezgodna z załącznikiem graficznym – 2 m. Dodatkowo na załączniku w obrębie terenu 5.KDD1 nie ujęto placu do zawracania, o którym mowa w tekście.*

Jak wynika z ustaleń:

- § 25 pkt 2 lit. b tiret drugie, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 4.KDD, 5.KDD1, 5.KDD2, 5.KDD3, 6.KDD1, 6.KDD2, 6.KDD3, 6.KDD4, 8.KDD, 9.KDD1, 9.KDD2, 10.KDD1, 10.KDD2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) b) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 5.KDD1 – 6 m (12 w rejonie placu do zawracania), zgodnie z rysunkiem planu,”;
- § 25 pkt 2 lit. b tiret trzecie, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 4.KDD, 5.KDD1, 5.KDD2, 5.KDD3, 6.KDD1, 6.KDD2, 6.KDD3, 6.KDD4, 8.KDD, 9.KDD1, 9.KDD2, 10.KDD1, 10.KDD2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) b) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 5.KDD2 – 4-6 m (12 w rejonie placu do zawracania), zgodnie z rysunkiem planu,”;
- § 25 pkt 2 lit. b tiret czwarte, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 4.KDD, 5.KDD1, 5.KDD2, 5.KDD3, 6.KDD1, 6.KDD2, 6.KDD3, 6.KDD4, 8.KDD, 9.KDD1, 9.KDD2, 10.KDD1, 10.KDD2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) b) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 5.KDD3 – 6 m (12 w rejonie placu do zawracania), zgodnie z rysunkiem planu,”;
- § 25 pkt 2 lit. b tiret jedenaste, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 4.KDD, 5.KDD1, 5.KDD2, 5.KDD3, 6.KDD1, 6.KDD2, 6.KDD3, 6.KDD4, 8.KDD, 9.KDD1, 9.KDD2, 10.KDD1, 10.KDD2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) b) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 9.KDD2 – 12,”;
- § 26 pkt 2 lit. c tiret czwarte, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 1.KDW, 2.KDW, 3.KDW, 4.KDW, 6.KDW, 9.KDW1, 9.KDW2, 9.KDW3, 10.KDW1, 10.KDW2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) c) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 4.KDW – 4 m,”;
- § 26 pkt 2 lit. c tiret siódme, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 1.KDW, 2.KDW,

3.KDW, 4.KDW, 6.KDW, 9.KDW1, 9.KDW2, 9.KDW3, 10.KDW1, 10.KDW2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) c) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 9.KDW2 – 6 m (plan nie obejmuje całej szerokości pasa drogowego),”;

- § 26 pkt 2 lit. c tiret ósme, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami 1.KDW, 2.KDW, 3.KDW, 4.KDW, 6.KDW, 9.KDW1, 9.KDW2, 9.KDW3, 10.KDW1, 10.KDW2 ustala się: (...) 2) zasady zagospodarowania terenu: (...) c) szerokość w liniach rozgraniczających: (...) - 9.KDW3 – 6 m (plan nie obejmuje całej szerokości pasa drogowego),”;

podczas gdy z rysunku planu wynika, iż szerokość drogi oznaczonej symbolem:

- 5.KDD1 wynosi 2 m;
- 5.KDD2 wynosi 6 m;
- 5.KDD3 wynosi 3 m;
- 9.KDD2 wynosi 15 m;
- 4.KDW wynosi 6 m;
- 9.KDW2 wynosi 3 m;
- 9.KDW3 wynosi 3 m.

Tym samym przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały a częścią graficzną uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 r.w.z.p.m.p.z.p., 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.*

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 u.p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 r.w.z.p.m.p.z.p. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 u.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 odzwierciedlenie w judykaturze Naczelnego Sądu Administracyjnego. W wyroku z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, NSA stwierdził, że *zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. 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 objętym planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.* Natomiast w wyroku z dnia 6 października 2011 r. (sygn. akt II OSK 1458/11) NSA orzekł, iż *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.*

Należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Interpretacja przepisu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. prowadzi do wniosku, że stwierdzenie nieważności całej uchwały może mieć miejsce tylko wtedy, gdy naruszenia wskazane w tym przepisie odnoszą się do całej uchwały lub przeważającej jej części. Jeśli natomiast naruszenia dotyczą tylko części ustaleń planu, lub znikomej części, to wystarczające jest wyeliminowanie z obrotu prawnego tylko tej części, o ile pozostała niewadliwa część może funkcjonować samodzielnie w obrocie (por. wyrok NSA z dnia 7 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 207/14).

W niniejszym wypadku brak podstaw do, wnioskowanego przez Organ Nadzoru, stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały w całości.

Na etapie dokonywanej przez Organ Nadzoru ocenie merytorycznej zaskarżonej uchwały, gmina wskazała, że brak powiązania tekstu planu z rysunkiem jest możliwy do skorygowania poprzez uchylenie ustaleń zawartych w:

- § 25 pkt 2 lit. b tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania „4.KDD -”,
- § 25 pkt 2 lit. b tiret drugie do dwunaste,
- § 26 pkt 2 lit. c tiret pierwsze do czwarte,
- § 26 pkt 2 lit. c tiret piąte, w odniesieniu do sformułowania „6.KDW – 3-4 m”,
- § 26 pkt 2 lit. c tiret szóste do dziesiąte.

Tym samym ustalenie szerokości dróg w liniach rozgraniczających nastąpi poprzez odesłanie do rysunku planu, gdzie szerokości wszystkich dróg zostały określone prawidłowo.

Poprawność takiego działania potwierdza Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r. (sygn. akt II OSK 2945/15), w którym wskazał, że skoro rysunek planu jest uszczegółowieniem zapisów części tekstowej planu, sporządzonym w określonej skali i ustawa dopuszcza odesłania do jego zapisów dla wyjaśnienia części tekstowej, to na podstawie rysunku planu dopuszczalne jest określenie parametrów dróg.

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

ZAŁĄCZNIKI:

1. odpis odpowiedzi na skargę;
2. płyta CD z:
 - a) uchwałą Nr VIII/75/19 Rady Gminy Płaska z dnia 20 listopada 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla 11 obszarów w miejscowości Dalny Las,
 - b) dokumentacją prac planistycznych,
 - c) studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska;
3. wyrys i wypis z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla działki nr ew. 153, obręb ew. Dalny Las;
4. wyrys i wypis ze zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Płaska dla działki nr ew. 158, obręb ew. Dalny Las.