

Definiowanie pojęć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

Wprowadzenie

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego to jedne z najnowszych aktów prawa miejscowego, co potwierdza szczegółowa analiza przepisów Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹. Ostatecznie to one są podstawowym instrumentem, za pomocą którego ustala się przeznaczenie terenów oraz zasady ich zagospodarowania. Celem realizowanej w ten sposób polityki przestrzennej jest kreowanie ładu przestrzennego i budowanie zrównoważonego rozwoju. Skoro w owych planach określa się między innymi rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a więc takich przedsięwzięć, które mają służyć nie pojedynczemu odbiorcy, ale większej ich liczbie, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego czy inne wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej, to tym samym ich wpływ na realizację zadań publicznych, przede wszystkim we wspólnocie lokalnej, jest prymarny. Jednak realizacja inwestycji infrastrukturalnych to nie jedyna konsekwencja miejscowych planów. Oprócz ustalania przebiegu i parametrów dróg, chodników, dróg rowerowych² czy decydowania o budowie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub

¹ Tekst jedn. Dz.U. 2012, poz. 647 ze zm., dalej „u.p.z.p.”.

² Ustawą z dnia 4 IV 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2014, poz. 659) znowelizowano katalog celów publicznych określonych w art. 6 pkt 1 Ustawy z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz.U. 2014, poz. 518 ze zm.) przez dodanie do niego dróg rowerowych.

dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, kształtują one również pozostałą część przestrzeni, którą nie zawsze będzie można określić mianem publicznej. Mowa tu o określaniu sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy inwestycji o charakterze prywatnym.

Już chociażby z powodu wymienionych powyżej elementów nie ulega wątpliwości, że są to akty o złożonym charakterze. Ponieważ są to jednocześnie przepisy prawa powszechnie obowiązującego, podlegają regułom tworzenia prawa. Jedną z charakterystycznych części ich budowy są słowniczki, w których definiuje się różnorodne terminy, co wynika z indywidualnych, często niepowtarzalnych uwarunkowań konkretnego miejscowego planu. Analiza tych właśnie elementów skłoniła autora do głębszej refleksji nad zasadami, jakimi kieruje się lokalny prawodawca zarówno przy wprowadzaniu określonych pojęć, jak i nadawaniu im konkretnych znaczeń.

1. Charakter prawny miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

O charakterze prawnym miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w podstawowym zakresie przesądza wprost w art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.³ Nie ulega bowiem wątpliwości, że stanowią one jeden z rodzajów aktów prawa miejscowego zarówno w znaczeniu formalnym, co stwierdza *explicite* art. 14 ust. 7 u.p.z.p., jak i materialnym⁴. Są przy tym jednym z wielu jego rodzajów, bowiem w art. 94 Konstytucji, inaczej niż w art. 87 ust. 1 tegoż aktu, zrezygnowano z wyliczenia, jakie w szczególności przepisy zalicza się do tej grupy. Akty prawa miejscowego są wydawane na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, a tym samym, podobnie jak rozporządzenia, są aktami podstawowymi i mają *prima facie* charakter wykonawczy⁵. Nie jest to jednak właściwe ujęcie zagadnienia. Skoro bowiem w art. 94 Konstytucji brak jest sformułowania analogicznego do tego zawartego w art. 92 ust. 1 ustawy zasadniczej,

³ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej „Konstytucja, Konstytucja RP”.

⁴ Zob. M. Szewczyk, M. Kruś, *Prawo zagospodarowania przestrzeni*, Warszawa 2012, s. 119.

⁵ Zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie z 5 XII 2012 r., sygn. II SA/Lu 830/12 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

przesądzającego o charakterze wykonawczym rozporządzeń, to zwrot z art. 94 „na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie” wskazuje na luźniejsze związanie z aktem wyższego rzędu. Tym samym akty prawa miejscowego mogą mieć bardziej samodzielny charakter, czego przykładem są miejscowe plany, co nie przekreśla możliwości *stricte* wykonawczego charakteru przepisów miejscowych⁶. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowiących nie na podstawie przepisów ustrojowych, ale materialnych. Nadto, uwzględniając pozycję ustrojową jednostek samorządu terytorialnego, które jako zdecentralizowane jednostki wykonują istotną część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a kryterium nadzoru stanowi tylko legalność, nasuwa się wniosek, że ich działalność prawotwórcza ma się charakteryzować dość dużą swobodą⁷. Przy tym wydaje się, iż w ostatnim czasie to właśnie samorząd terytorialny stanowi więcej przepisów lokalnych niż terenowe organy administracji rządowej⁸.

Ze względu na charakter rozważań prowadzonych w niniejszym opracowaniu należy wskazać na wzajemne relacje pomiędzy aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem z punktu widzenia miejsca w hierarchii źródeł prawa. Zasadniczo, o ile nie ma sporów co do tego, że zarówno akty prawa miejscowego, jak i rozporządzenia są usytuowane poniżej ustaw, to już ich wzajemna relacja, nie będąc wprost określona w Konstytucji, nie jest tak oczywista. Pojawia się bowiem pytanie, czy są one zrównane w hierarchii z klasycznymi ustawowymi aktami wykonawczymi, czy są niższe rangą i tym samym muszą być z nimi zgodne, czy też bliżej im nawet do ustaw. Wskazane wątpliwości znalazły swój wyraz w orzecznictwie, w którym prezentowane są różnorodne poglądy. Praktycznie istnieje zgoda co do tego, że przepisy gminne mogą być wydawane tylko w ramach obowiązujących przepisów wyższego rzędu i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Hierarchia źródeł prawa została wyraźnie określona w art. 87 Konstytucji RP. Akty prawa miejscowego nie mogą regulować

⁶ Więcej o stanowieniu prawa miejscowego zob. w: M. Stahl, *Stanowienie prawa miejscowego jako forma prawna działania organów samorządu terytorialnego*, w: *Prawne formy działania administracji*, seria *System Prawa Administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadowskiego, A. Wróbla, t. 5, Warszawa 2013, s. 125 i n.

⁷ K. Działocha, *Komentarz do art. 94 Konstytucji*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, t. 2, Warszawa 2001.

⁸ M. Stahl, op. cit., s. 128.

materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne⁹. W jednym ze swoich orzeczeń NSA podniósł, że akty prawa miejscowego, podobnie jak rozporządzenia, wydawane są na podstawie delegacji ustawowej, a więc zajmują analogiczną pozycję w hierarchii źródeł prawa¹⁰. Różnica pomiędzy rozporządzeniami a aktami prawa miejscowego sprowadza się do innego obszaru obowiązywania każdego z powyższych rodzajów źródeł prawa, jako że każdy z organów je wydających usytuowany jest na innym szczeblu administracji publicznej. Zarówno rozporządzenia, jak i akty prawa miejscowego wiążą adresatów w sposób analogiczny, a zatem ich moc obowiązywania jest taka sama, zaś dla przymusowego wykonania obowiązków wynikających z ich sformułowań lub z treści wydanych na ich podstawie indywidualnych aktów konkretyzacji prawa administracyjnego stosowane są te same normy postępowania egzekucyjnego¹¹. Wskazane orzeczenia dowodzą tożsamej pozycji miejscowych planów z rozporządzeniami. Poglądy te pozostają w opozycji do stanowiska doktryny, gdzie powszechna jest teza o usytuowaniu prawa miejscowego najniżej w hierarchii źródeł powszechnie obowiązującego prawa, a zatem muszą być one zgodne z rozporządzeniami¹². Z tezą tą w przypadku aktów prawa miejscowego stanowionych przez samorząd terytorialny nie można się zgodzić tak łatwo. Zauważa to D. Dąbek i podnosi, że ze względu na odmienną od administracji rządowej pozycję ustrojową administracji zdecentralizowanej istnieje niejednorodność charakteru działań prawodawczych¹³. Podległe, a więc zgodne z rozporządzeniami powinny być te przepisy miejscowe, które stanowione są przez administrację rządową, natomiast akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd byłyby raczej równorzędne z nimi.

Wydaje się, że salomonowe rozwiązanie zaprezentował NSA w wyroku z 28 maja 2010 r.¹⁴ W ocenie składu orzekającego przyjęto, iż wykonawczy w stosunku do ustaw charakter rozporządzenia oraz aktu prawa miejscowego, wiążący się między innymi z oparciem obu tych aktów

⁹ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 16 III 2001 r., sygn. IV SA 385/99, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

¹⁰ Wyrok NSA z 29 XII 2011 r., sygn. II FSK 1077/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

¹¹ Wyrok NSA z 29 XII 2011 r., sygn. II FSK 1077/10; zob. także wyrok NSA z 4 IV 2008 r., sygn. II OSK 102/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

¹² D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2015, s. 80.

¹³ Ibidem, s. 82.

¹⁴ Wyrok NSA z 28 V 2010 r., sygn. II OSK 531/10, LEX nr 673876.

na wyraźnym upoważnieniu ustawowym, nie powoduje przyznania tym aktom równej mocy prawnej. To ostatnie prowadziłoby bowiem do przyjęcia, że późniejsze regulacje aktu prawa miejscowego mają w przypadku tożsamości przedmiotowej pierwszeństwo w stosunku do regulacji zawartych we wcześniejszym rozporządzeniu. W konsekwencji powodowałoby to dysfunkcjonalność systemu źródeł prawa, w ramach którego w państwie jednolitym organizacyjnie i terytorialnie akt rangi rozporządzenia, tworzony przez organ centralny i obowiązujący na terenie danego kraju, mógłby nie mieć zastosowania na danym terenie w przypadku odmiennej regulacji aktem prawa miejscowego, wydane go na podstawie upoważnienia ogólnego, zawartego np. w przepisach ustrojowych. Mogłoby to dotyczyć także definicji legalnych, przyjętych przez oba te rodzaje aktów¹⁵. Stąd też należy wskazać, że na gruncie wykładni systemowej art. 92 oraz art. 94 Konstytucji RP to rozporządzeniu przypisany został charakter aktu wykonawczego wydanego w celu wykonania ustawy. Związek rozporządzenia z ustawą jest zatem bezpośredni, bowiem regulowane nim materie są materiami ustawowymi, samo upoważnienie ma być szczegółowe, a wydanie rozporządzenia na podstawie upoważnienia poza tym, że ma służyć celowi wykonania ustawy, jest także co do zasady obligatoryjne. W tym kontekście akt prawa miejscowego jest wydawany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, które mogą mieć charakter szczegółowy lub ogólny. Postawić można zatem tezę, iż relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw¹⁶.

Nie można przy tym zapominać, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w doktrynie prawa administracyjnego usytuowany jest pomiędzy normatywnymi a indywidualnymi aktami stosowania prawa. Wynika to z tego, iż będąc w dużej mierze zbiorem indywidualnych regulacji określających przeznaczenie poszczególnych działek, stanowiąc zatem swoisty „akt indywidualny wielokrotnego stosowania”¹⁷, jest jednocześnie aktem prawa powszechnie obowiązującego.

¹⁵ Wyrok NSA z 28 V 2010 r., sygn. II OSK 531/10.

¹⁶ Wyrok NSA z 28 V 2010 r., sygn. II OSK 531/10.

¹⁷ Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 101–102.

2. Definiowanie pojęć w miejscowych planach – uwagi ogólne

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie upoważnia wprost do definiowania pojęć w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zakres przedmiotowy materii w nim uregulowanej wyznacza art. 15 u.p.z.p., a przekroczenie granic upoważnienia ustawowego stanowi naruszenie prawa¹⁸. Tym samym to szczegółowa analiza ustawy oraz kwestii będących przedmiotem regulacji w miejscowym planie determinować będzie definiowanie w nim pojęć. Niezależnie od powyższego pomocne okazują się dyrektywy dotyczące wprowadzania nowych terminów zawarte w Zasadach techniki prawodawczej (ZTP), w szczególności w § 146¹⁹. Zgodnie z nim wprowadzanie nowej definicji i jej rozumienia jest uzasadnione, jeżeli: dane określenie jest wieloznaczne; dane określenie jest nieostre, a jest pożądane ograniczenie jego nieostrości; znaczenie danego określenia nie jest powszechnie zrozumiałe oraz ze względu na dziedzinę regulowanych spraw istnieje potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia. Wydaje się, że właśnie ta ostatnia przesłanka będzie najczęściej leżała u podstaw wprowadzenia określonego rozumienia terminu niezbędnego dla odpowiedniego zredagowania miejscowego planu. Nie można przy tym zapominać o zasadzie wyrażonej w § 9 ZTP. Mianowicie wewnętrzna spójność języka prawnego przejawia się w tym, iż pojęcia i ich znaczenia zawarte w tzw. aktach podstawowych dla danej dziedziny mają pierwszeństwo przed pojęciami zawartymi w pozostałych aktach z tej dziedziny, a każde odstępstwo od niej powinno być należycie uzasadnione i mieć charakter wyjątkowy²⁰. Tak zwana zasada prymatu definicji kodeksowych uzupełniana jest zasadą jednolitości terminologicznej (§ 10 ZTP).

W miejscowych planach najczęściej mamy do czynienia z definicjami ujętymi w specjalnie wyodrębnionym fragmencie tekstu prawnego, słowniczku. Ten sposób wprowadzania legalnych znaczeń niektórych pojęć z punktu widzenia interpretatora jest najlepszy, gdyż w czytelny

¹⁸ Wyrok NSA z 15 VI 2010 r., sygn. II OSK 699/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014.).

¹⁹ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 VI 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. Nr 100, poz. 908).

²⁰ Zob. G. Wierczyński, *Komentarz do § 9 Załącznika Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”*, w: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, pod red. J. Warylewskiego, LEX nr 65609.

sposób manifestuje się ich istnienie, a jednocześnie sugeruje kompletność ich zbioru²¹. W znakomitej większości są to definicje równościowe, klasyczne, rzadziej zakresowe.

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy konkretnych miejscowych planów warto zapoznać się z podstawowymi tezami podnoszonymi przez orzecznictwo w zakresie definicji zawartych w prawie miejscowym. Po pierwsze, w miejscowych planach, co do zasady, nie można wprowadzać odmiennej definicji od tych zawartych w aktach wyższego rzędu. Po drugie, żaden przepis prawa obowiązującego (rangi ustawy) nie dał takich kompetencji organom gminy, aby w ramach przepisów prawa miejscowego ustalały sobie dowolnie, a następnie stosowały własne przepisy definiujące²². Po trzecie, co wprost wyrażono w wyroku WSA z dnia 19 lutego 2008 r., „plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, jest podrzędnym wobec aktów prawa powszechnie obowiązującego źródłem prawa²³, dlatego jego normy nie mogą wykraczać poza treści normatywne, dające się wyprowadzić z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a już na pewno nie mogą bez wyraźnego w tym względzie upoważnienia modyfikować norm prawa powszechnie obowiązującego”²⁴. Po czwarte, definicje stosowane w planie miejscowym winny odwoływać się do pojęć i ich normatywnego znaczenia używanego w aktach prawa powszechnie obowiązującego²⁵.

Co istotne, słusznie w orzecznictwie podnosi się, że drobne uchybienia definicyjne nie muszą pociągać za sobą automatycznego skutku w postaci stwierdzenia nieważności tego rodzaju postanowień. Konieczność taka zajdzie bowiem tylko wtedy, gdy wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów będą na tyle nieprecyzyjne, iż otworzą pole do niejednoznacznej ich wykładni, a w konsekwencji do naruszenia zasad kształtowania zabudowy oraz

²¹ M. Zieliński, *Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2010, s. 201.

²² Zob. wyrok WSA w Szczecinie z 24 II 2010 r., sygn. II SA/Sz 43/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014); tezy te potwierdza wyrok NSA z 15 VI 2010 r., sygn. II OSK 699/10.

²³ Sąd zapewne miał na myśli, że akty prawa miejscowego są podrzędne wobec Konstytucji, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, co uzasadnia hierarchicznością źródeł prawa w Polsce.

²⁴ Wyrok WSA w Warszawie z 19 II 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

²⁵ Wyrok WSA w Poznaniu z 13 X 2011 r., sygn. IV SA/Po 330/11 (orzeczenie nieprawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

wskaźników zagospodarowania terenu, o jakich jest mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz standardów dotyczących zapisywania ustaleń planu miejscowego określonych w § 4 pkt 6 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶. Podstawą uzasadnienia stwierdzenia nieważności całości czy części uchwały rady gminy, którą przyjęto plan miejscowy, może być bowiem tylko takie naruszenie zasad poprawnej legislacji, w tym zasad wynikających z załącznika do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, które pociąga za sobą naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego lub istotne naruszenie trybu jego sporządzania poprzez posłużenie się sformułowaniami powodującymi trudności w rozumieniu norm wynikających z uchwały, a w konsekwencji uniemożliwiającymi dostosowanie się adresata tych norm do przewidzianych w nich warunków²⁷.

Na koniec uwag o charakterze ogólnym należy zauważyć, że co do zasady pojęcia normowane w aktach prawa miejscowego wyrażane są w języku polskim. Wyjątkowo w miejscowych planach można spotkać definicje, w których definiendum formułowane jest w języku obcym²⁸.

3. Definicje w miejscowym planie a definicje ustawowe

Bardzo często definicje zawarte w miejscowych planach wprost odnoszą się do definicji ustawowych poprzez powtórzenie ich treści. Nie mamy wówczas do czynienia z definicjami klasycznymi, treściowymi, bowiem w definiensie brak jest zwrotu zakresowo nadrzędnego dla definiowanej nazwy oraz cechy²⁹. Typowym przykładem takiego odwołania jest definicja działki budowlanej. Można się tu spotkać z różnorodną techniką legislacyjną lokalnego prawodawcy, która cechuje się pewną niekonsekwencją. Najczęściej wskazuje się, że należy przez nią rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu Ustawy z dnia 27 marca 2003 r.

²⁶ Dz.U. Nr 164, poz. 1587.

²⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 VII 2013 r., sygn. II SA/GI 501/13 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

²⁸ Zob. § 3 pkt 17–22 Uchwały Nr LXII/658/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 25 I 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Park Golfowy Poznań-Krzyżowniki” (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 40, poz. 1161), który definiuje takie terminy, jak: *fairway*, *tee* (*teeing ground*), *green*, *hole*, *rough*, *driving range*.

²⁹ Por. M. Zieliński, op. cit., s. 206.

o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W zależności od konkretnego planu podaje się przy tym w nawiasie właściwy dziennik urzędowy³⁰ lub też rezygnuje z tego zabiegu³¹. Niekiedy w definiensie wskazuje się, iż należy przez nią rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³², a nie w rozumieniu konkretnej, przytoczonej powyżej, ustawy. Wyjątkowo natomiast, co należy ocenić negatywnie, podaje się tylko tekst pierwotny ustawy z dnia 27 marca 2003 r., a nie aktualny na dzień przedłożenia uchwały radzie gminy. Zdarza się i tak, że projektodawcy posługują się tylko terminem „działka”, przez którą nakazują rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dodatkowym zastrzeżeniem, iż stanowi ona obszar inwestycyjny³³. Innym razem definiowanym terminem jest tylko „działka”, a wówczas wskazuje się, że należy przez nią rozumieć działkę budowlaną w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁴. Jeśli wskazane powyżej różnice o charakterze formalnym wynikają z ogromnej liczby lokalnych prawodawców, to wydaje się, iż jest to naturalna konsekwencja decentralizacji. Trudniej zaakceptować taką sytuację, gdy wszystkie wskazane wyżej ujęcia występują w jednej gminie, ponieważ nie prowadzi to do budowania spójnego systemu prawa.

Jednym z klasycznych przykładów niewłaściwego podejścia do definiowania pojęcia działki budowlanej jest nadanie mu znaczenia odmiennego od ustawowego. W jednym z miejscowych planów działkę budowlaną określono jako „teren wydzielony granicami własności, który zgodnie z ustaleniami planu może być wykorzystany na cele budowlane”.

³⁰ § 2 pkt 3 Uchwały Nr XLVI/593/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 9 XII 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Darniowa” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 7, poz. 126).

³¹ § 2 pkt 1 Uchwały Nr LXXIII/1010/V/2010 Rady Miasta Poznania z dnia 8 VI 2010 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ul. Głównieniec” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 168, poz. 3181).

³² § 2 pkt 1 Uchwały Nr LIV/722/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 12 V 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Południowego klina zieleni miasta Poznania – obszar B” (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 152, poz. 2586).

³³ § 3 pkt 3 Uchwały A Nr CIII/1190/IV/2006 Rady Miasta Poznania z dnia 26 IX 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ulic Horacego i Hezjoda w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 178, poz. 4152).

³⁴ § 2 pkt 4 Uchwały Nr XXV/231/V/2007 Rady Miasta Poznania z dnia 6 XI 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w rejonie ulic Literackiej i Horacego w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 191, poz. 4258).

W wyroku WSA z 5 XII 2012 r.³⁵ podniesiono, że jest to nadużycie i wskazano, iż zgodnie z art. 94 Konstytucji akty prawa miejscowego mają charakter wykonawczy. Sąd podniósł, że z zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę wywodzić można, iż treść aktu prawa miejscowego powinna być zgodna z ustawami. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego. Organ tworzący akt prawa miejscowego może w tym zakresie odwołać się do regulacji ustawowych, nie może natomiast stworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji legalnej, tj. umieszczonej w ustawie. Co prawda, wykonawczy charakter aktów stanowiących przez zdecentralizowany samorząd ma nieco inny charakter od rozporządzeń, lecz jednak nie mogą one „konkurować” z ustawą w kwestii stanowienia prawa. Stąd istnieje potrzeba i możliwość wykorzystania definicji legalnych zawartych w innych gałęziach prawa, a jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych gałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości. Poza niedozwolonym modyfikowaniem definicji ustawowych w miejscowych planach zdarza się i tak, że niektóre z nich błędnie – zamiennie – używają pojęć: „teren”, „działka”, „obszar” lub „nieruchomość”.

Często też, co wydaje się oczywiste ze względu na przedmiot regulacji, w miejscowych planach dookreśla się różne rodzaje obiektów budowlanych. Nie ulega wątpliwości, że Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁶ stanowi *lex generalis* w tej sferze i jest podstawowym punktem odniesienia dla znaczeń nadawanych w innych aktach prawnych, często rangi ustawowej, stąd zgodne z nim muszą być również te stojące niżej w hierarchii. Potwierdza to wprost § 143 w zw. z § 116 ZTP zakazujący zamieszczania w akcie wykonawczym przepisów niezgodnych z ustawą upoważniającą. Stąd niewłaściwym zabiegiem jest nadawanie innego niż ustawodawca rozumienia pojęć – zarówno zawężającego, jak i rozszerzającego. Co do zasady, nadawanie nowych znaczeń instytucjom ustawowym może następować wyjątkowo. I tak, błędem jest pominięcie w definicji obiektów budowlanych obiektów już wybudowanych czy realizowanych na podstawie zgłoszenia, czy też stawianie w jednym szeregu obiektów zrealizowanych z obiektami projektowanymi, na których realizację udzielone zostało pozwolenie na

³⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 5 XII 2012 r., sygn. II SA/Lu 830/12 (orzeczenie prawomocne).

³⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1409, ze zm., dalej „Prawo budowlane, u.p.b.”.

budowę³⁷. Podstawą takiego twierdzenia jest założenie, że jeśli definicja pozostaje w ścisłym związku z zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu, takimi jak maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, powierzchnia biologicznie czynna, maksymalna wysokość zabudowy, linie zabudowy oraz gabaryty obiektów, to wyłączenie z niej obiektów podlegających zgłoszeniu jest niezasadnym jej zawężeniem³⁸.

Zdarza się niekiedy i tak, że w miejscowym planie nadaje się znaczenie pojęciom jedynie wskazanym przez Prawo budowlane, ale bliżej w nim nie wyjaśnianym. Przykładem takiego działania jest wskazanie znaczenia pojęcia „budynków w zabudowie bliźniaczej”, przez które (jak zdefiniowano w jednym z planów) należy rozumieć budynki usytuowane bezpośrednio przy granicy sąsiednich działek budowlanych i przylegające do siebie całą powierzchnią swojej ściany budynku³⁹. Co ciekawe, tego typu specyfikacje, *pirma facie* wydające się zbędne, są jednak przydatne, bowiem – jak wskazuje najnowsze orzecznictwo – ściana przylegająca do ściany już istniejącej nie musi być identycznej długości⁴⁰.

Interesujące jest też zdefiniowanie w miejscowym planie pojęcia „adaptacja” (obiektu budowlanego), przez którą rozumie się możliwość dokonania przekształceń istniejącego zainwestowania w celu dostosowania do wymogów i warunków techniczno-sanitarnych, obejmujących np. rozbudowę, nadbudowę, wymianę substancji itp.⁴¹ Dyskusyjność tejże definicji przejawia się w zbiorczym odniesieniu do słowniczka w prawie budowlanym, przede wszystkim do pojęcia przebudowy (art. 3 pkt 7a u.p.b.), choć zastanowienia wymagałoby, czy w danym przypadku prawodawca lokalny nie miał na myśli remontu. Różnica jest w tym

³⁷ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 VII 2013 r., sygn. II SA/GI 501/13 (orzeczenie prawomocne).

³⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 26 VII 2013 r., sygn. II SA/GI 501/13 (orzeczenie prawomocne).

³⁹ § 2 pkt 2 Uchwały Nr XII/126/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 7 VI 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „PÓŁNOCNO-ZACHODNIEGO KLINA ZIELENI” w Poznaniu – część G „Kiekrz Zachód” (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 200, poz. 3152).

⁴⁰ Wyrok NSA z 30 VIII 2013 r., sygn. II OSK 880/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014); zob. także NSA: *ściany domów bliźniaczych nie muszą być równej długości*, „Rzeczpospolita” 30 VIII 2013, <http://prawo.rp.pl/artukul/1043550.html> (dostęp: 2 X 2014).

⁴¹ § 2 ust. 9 pkt 2 Uchwały Nr XXXVII/466/01 Rady Miejskiej w Chełmie z dnia 28 XII 2001 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Chełma (Dz.Urz. Woj. Lub. Nr 7, poz. 255).

przypadku zasadnicza, gdyż przebudowa wymaga pozwolenia na budowę, a remont tylko zgłoszenia. Zastosowane pojęcie może zatem przyczynić się do wprowadzenia w błąd adresatów, a tym samym wskazana definicja jest niejednoznaczna. Przykład ten wskazuje, że co najmniej dyskusyjne wydaje się wskazanie w definiendum niemalże identycznej treści z pojęciem ustawowym i zastosowanie odrębnej nazwy⁴².

Ostatnim przykładem relacji pomiędzy definicjami ustawowymi a zawartymi w miejscowych planach jest pojęcie „reklamy”. Jej legalną definicję można znaleźć w Ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴³. Wskazany akt prawny nie jest jednak aktem głównym wskazującym kolejny, szczególny obiekt budowlany. Zawarta tam definicja dotyczy w bezpośredni sposób użytkowników drogi, tu zwrotem kluczowym jest: „umieszczenie jej w polu widzenia użytkowników drogi”. W takim przypadku jak najbardziej zasadne jest przyjęcie innego rozumienia tego pojęcia, które co do zasady będzie szersze⁴⁴.

4. Definicje w miejscowych planach a definicje w rozporządzeniach

Często definicje w miejscowych planach odnoszą się do pojęć z zakresu prawa budowlanego zawartych nie w ustawach, ale w rozporządzeniach, najczęściej w Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie⁴⁵. Nieznacznej modyfikacji zwykle ulega § 6 powyższego rozporządzenia normujący kwestię wysokości budynku⁴⁶. Zdarza się jednak, że zmiana znaczenia jest istotna. Niedopuszczalne

⁴² Zob. wyrok NSA z 7 XI 2007 r., sygn. II OSK 1447/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁴³ Tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 260 ze zm. Zgodnie z art. 4 pkt 23 tej ustawy reklama to nośnik informacji wizualnej w jakiegokolwiek materialnej formie wraz z elementami konstrukcyjnymi i zamocowaniami, umieszczony w polu widzenia użytkowników drogi, niebędący znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach lub znakiem informującym o obiektach użyteczności publicznej ustawionym przez gminę.

⁴⁴ Zob. wyrok WSA w Poznaniu z 31 X 2012 r., sygn. II SA/Po 731/12 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp 2 X 2014).

⁴⁵ Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm., dalej „rozp.w.tech.b.u”.

⁴⁶ Zob. § 2 pkt 21 Uchwały Nr LXXXIX/999/IV/2006 Rady Miasta Poznania z dnia 7 III 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenu zabudowy usługowej przy alei Polskiej w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 66, poz. 1676).

jest definiowanie wysokości zabudowy poprzez ograniczenie jej do wysokości budynku, bowiem takie rozumienie jest nieuzasadnionym zawężeniem⁴⁷. Związane jest to z faktem, iż sposób pomiaru wysokości budynku dotyczy wyłącznie budynku, tymczasem w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane⁴⁸. W tym wypadku ponownie mamy do czynienia z przededefiniowaniem pojęć unormowanych w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Należy zatem podkreślić, że żaden przepis rangi ustawowej nie dał takich kompetencji organom gminy, aby w ramach przepisów prawa miejscowego dowolnie ustalały, a następnie stosowały, własne przepisy definiujące. Nadto w orzecznictwie podnosi się, iż wykorzystanie definicji „wysokości budynku” do zdefiniowania pojęcia „wysokość zabudowy” jest rażącym naruszeniem art. 94 Konstytucji RP, ponieważ w praktyce w obrocie prawnym zaistniałyby dwie różne definicje „wysokości budynku”⁴⁹.

Innym przykładem niewłaściwego rozumienia wskazanego powyżej rozporządzenia jest pomijanie definicji tam zawartych w wykładni przepisów planu. Mianowicie w będącym przedmiotem sporu miejscowym planie wskazano, że liczba kondygnacji nadziemnych wynosić może nie mniej niż dwie i nie więcej niż cztery, przy czym czwarta musi być poddaszem użytkowym⁵⁰. Co istotne, plan nie definiował pojęcia „poddasze użytkowe”, a przy jego interpretacji posłużono się definicją słownikową, gdyż zdaniem organów, szeroko rozumiane przepisy Prawa budowlanego i dotyczące zagospodarowania przestrzennego nie definiowały go. Zgodnie z rozumieniem *Słownika języka polskiego* PWN poddasze to „przestrzeń między stromym dachem a ostatnią kondygnacją budynku”⁵¹. Ostatecznie organ doszedł do wniosku, że

⁴⁷ Wyrok NSA z 15 VI 2010 r., sygn. II OSK 699/10.

⁴⁸ Zob. wyrok NSA z 28 IV 2009 r., sygn. II OSK 1549/08, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁴⁹ Zob.: wyrok WSA z 9 VII 2008 r., sygn. II SA/Sz 379/08 (orzeczenie prawomocne); wyrok NSA z 28 IV 2009 r., sygn. II OSK 1549/08; wyrok WSA w Szczecinie z 10 XI 2009 r., sygn. II SA/Sz 785/09 (orzeczenie prawomocne); wyrok WSA w Szczecinie z 30 XI 2009 r., sygn. II SA/Sz 1058/09 (orzeczenie prawomocne); wyrok WSA w Szczecinie z 24 II 2010 r., sygn. II SA/Sz 43/10 (orzeczenie prawomocne); wyrok NSA z 15 VI 2010 r., sygn. II OSK 699/10; wyrok WSA w Szczecinie z 11 III 2010 r., sygn. II SA/Sz 94/10 (orzeczenie prawomocne); wyrok NSA z 16 VII 2010 r., sygn. II OSK 961/10; wyrok NSA z 29 VII 2010 r., sygn. II OSK 1069/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁵⁰ § 18 ust. 5 pkt 1 Uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 VII 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru w rejonie ulicy Kamiennogórskiej we Wrocławiu (Dz.Urz. Woj. Dol. Nr 183, poz. 2799).

⁵¹ *Słownik języka polskiego*, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/poddasze> (dostęp: 26 V 2014).

chodzi tu o część budynku – kondygnację, która usytuowana jest ponad dolną krawędzią dachu. Odwołanie się jednak do rozumienia języka potocznego pozostaje w opozycji do § 3 pkt 16 rozp.w.tech.b.u. i jest niedopuszczalne. Wynika to z faktu, że wskazany punkt, dotyczący generalnie pojęcia kondygnacja, obejmuje również poddasze i stwierdza, iż składa się ono z pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi. Tym samym pominięcie normatywnego rozumienia terminu i oparcie się na jego potocznym znaczeniu narusza zasady interpretacji tekstów prawnych. Jest to między innymi skutkiem tego, że przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz Prawa budowlanego tworzą pewną funkcjonalną całość normatywną. Dlatego też należało przyznać – przy dokonywaniu wykładni zapisów planu miejscowego – pierwszeństwo przepisom wspomnianego rozporządzenia, z których można wyprowadzić sposób rozumienia określenia „poddasze użytkowe”, przed słownikowym jedynie rozumieniem powyższego pojęcia⁵². Tym samym nie ma żadnych normatywnych podstaw do twierdzenia, że za poddasze można uznać jedynie taką kondygnację, która w całości lub w przeważającej części usytuowana jest ponad dolną krawędzią dachu. Jeśli chciano by nadać takie rozumienie pojęciu „poddasze użytkowe”, to powinno to znaleźć odzwierciedlenie wprost w przepisach planu, choć należy pamiętać, że jeśli pozostałoby ono w opozycji do rozumienia przyjętego w rozporządzeniu, to niezbędne byłoby uzasadnienie zaistniałej odrębności. Niewłaściwe będzie także odmienne ujęcie w miejscowym planie terminu „powierzchnia biologicznie czynna”, niż ma to miejsce w § 3 pkt 22 rozp.w.tech.b.u.⁵³ Z § 4 pkt 6 przywoływanego już rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy powinny zawierać między innymi określenie udziału powierzchni biologicznie czynnej. Skoro pojęcie to jest już normowane innym rozporządzeniem, to niewłaściwe jest nadawanie mu innego brzmienia.

Inne pojęcia często uwzględniane w słowniczkach miejscowych planów to usługi uciążliwe, nieuciążliwe oraz działalność uciążliwa i uciążliwość dla środowiska. Odkodowanie znaczenia tychże pojęć

⁵² Wyrok WSA we Wrocławiu z 29 V 2009 r., sygn. II SA/Wr 48/09 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁵³ Wyrok WSA w Gliwicach z 8 XII 2010 r., sygn. II SA/Gl 728/10 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

jest związane z przepisami z zakresu ochrony środowiska⁵⁴ i dotyczy generalnie przedsięwzięć mogących potencjalnie istotnie oddziaływać na środowisko⁵⁵. Obecnie właściwym aktem jest Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁵⁶. Definiowanie powyższych pojęć niejednokrotnie w poszczególnych planach różni się do siebie, niemniej przez usługi nieuciążliwe najczęściej rozumie się takie, które nie są zaliczone do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych⁵⁷. Czasem następuje rozszerzenie wskazanego rozumienia i wówczas określa się je jako wykonywanie działalności gospodarczej innej niż związana z realizacją inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub im odpowiadających (zgodnie z regulacjami prawnymi aktualnymi w momencie ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu)⁵⁸. Z kolei uciążliwość dla środowiska to, przykładowo, według jednego z planów, zjawiska fizyczne lub stany powodujące przekroczenie standardów jakości środowiska określonych w przepisach odrębnych⁵⁹. Niestety, również tu w ramach jednej gminy brak jednakowego definiowania tego pojęcia, gdyż w innym planie przez uciążliwość dla środowiska rozumie się zjawiska fizyczne lub stany utrudniające życie albo dokuczliwe dla otaczającego środowiska lub je degradujące, powodujące przekraczanie standardów jakości środowiska ustalone w przepisach⁶⁰. Mimo że wskazane w definiensie znaczenia są podobne, to jednak nie są identyczne,

⁵⁴ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tekst jedn. Dz.U. 2013, poz. 1232 ze zm.).

⁵⁵ Art. 63 Ustawy z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz.U. 2013 Nr 1235 ze zm.).

⁵⁶ Dz.U. Nr 213, poz. 1397 ze zm.

⁵⁷ § 2 pkt 15 Uchwały Nr XXXVIII/399/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 10 VI 2008 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru części północnej „POŁUDNIOWO-ZACHODNIEGO KLINA ZIELENI” w Poznaniu – obszar B (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 129, poz. 2366).

⁵⁸ § 2 pkt 4 Uchwały Nr XXXIV/275/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 9 XII 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Dolina Krzyżanki – część A” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 17, poz. 506).

⁵⁹ § 2 pkt 14 Uchwały Nr XXXIV/275/IV/2003 Rady Miasta Poznania z dnia 9 XII 2003 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Dolina Krzyżanki – część A” w Poznaniu.

⁶⁰ § 2 pkt 5 Uchwały Nr LXXXVI/976/IV/2006 Rady Miasta Poznania z dnia 24 I 2006 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ŁAZIENNA w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 41, poz. 1083).

a przy tym tego typu przykładów jest o wiele więcej. Natomiast raczej wyjątkowo po klasycznej definicji uciążliwości dla środowiska wskazuje się ich konkretne egzemplifikacje. Są to np.: szkodliwe promieniowanie i oddziaływanie pól elektromagnetycznych, hałas i drgania, zanieczyszczenia wód powierzchniowych, zanieczyszczenia gruntu i wód gruntowych, zanieczyszczenie powietrza czy składowanie odpadów⁶¹.

Definiowanie działania indyferentnego dla środowiska i oddziałującego na nie w sposób nieznaczny oraz znaczny ze swej istoty określa zasady wykorzystania przestrzeni objętej władztwem planistycznym. Należy zgodzić się z tezą podnoszoną w orzecznictwie, że brakuje podstaw do formułowania w planie miejscowym odrębnych definicji, według których przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko, wymagające odrębnego postępowania administracyjnego, zaliczane byłyby do usług nieuciążliwych, gdyż godziłoby to w spójność przepisów z zakresu ochrony środowiska. W praktyce próby te są podejmowane, stąd też często są przedmiotem postępowań przed sądami administracyjnymi. W wyroku z dnia 19 lutego 2008 r. wskazano, że definiowanie powyższych pojęć jest niedopuszczalne, jeśli następuje to w sposób nieadekwatny do używanego w przepisach z zakresu ochrony środowiska pojęcia przedsięwzięć znacząco oddziałujących lub mogących znacząco oddziaływać na środowisko⁶². Przy czym przez adekwatność definicji używanych w planie miejscowym wobec norm prawa powszechnie obowiązującego sąd rozumie odwoływanie się w nich do pojęć i ich normatywnego znaczenia używanego w aktach prawa powszechnie obowiązującego. Zakres znaczeniowy terminów stosowanych w planie miejscowym musi więc zawierać się lub odpowiadać normatywnemu zakresowi znaczeniowemu zdefiniowanemu w prawie powszechnie obowiązującym. Tylko wtedy mogą być one stosowane w planie miejscowym, gdy służą osiągnięciu ustawowego celu planu miejscowego, wynikającego z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Sąd posługuje się przy tym terminem „podrzędności znaczeniowej” pojęć w miejscowych planach, wywodząc ją z hierarchiczności źródeł prawa w Polsce⁶³.

⁶¹ § 3 pkt 13 Uchwały nr LXII/658/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 25 I 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu „Park Golfowy Poznań-Krzyżowniki”.

⁶² Wyrok WSA w Warszawie z 19 II 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1/08 (orzeczenie prawomocne).

⁶³ Wyrok WSA w Warszawie z 19 II 2008 r., sygn. IV SA/Wa 1/08.

Interesującym zagadnieniem w ramach odnoszenia się do definicji legalnych normowanych w rozporządzeniach jest: utrata mocy obowiązującej rozporządzenia a trwałość aktów prawa miejscowego. Kwestia ta znalazła swoje odzwierciedlenie właśnie na przykładzie wskazanej powyżej działalności uciążliwej i nieuciążliwej. Dziś punktem odniesienia dla takich rodzajów działalności jest Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Wcześniej kwestia ta była normowana Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska⁶⁴ i wydanego na jej podstawie Rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko inwestycji niezaliczonych do inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska, obiektów oraz robót zmieniających stosunki wodne⁶⁵, wraz z wyliczeniami w nim zawartymi. W związku z wejściem w życie nowej ustawy Prawo ochrony środowiska rozporządzenie z 1998 r. utraciło ostatecznie moc obowiązującą, a niemalże tożsama problematyka została uregulowana Rozporządzeniem Rady Ministrów początkowo z dnia 24 września 2002 r.⁶⁶, a następnie z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięć do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko, dziś już zresztą nieobowiązującym⁶⁷. W sprawie zawisłej przed sądem⁶⁸ miejscowy plan uchwalony w 2002 r. był podstawą odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację planowanego przedsięwzięcia – rozbudowy stacji LPG. Mimo że został uchwalony już pod rządami ustawy Prawo ochrony środowiska z 2001 r.,

⁶⁴ Dz.U. 1994 Nr 49, poz. 196 ze zm.

⁶⁵ Dz.U. Nr 93, poz. 590.

⁶⁶ Dz.U. Nr 179, poz. 1490.

⁶⁷ Dz.U. 2004 Nr 257, poz. 2573. (Art. 51 Ustawy z dnia 27 IV 2001 r. Prawo ochrony środowiska został uchylony przez art. 144 pkt 9 Ustawy z dnia 3 X 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko).

⁶⁸ Wyrok WSA w Krakowie z 15 III 2010 r., sygn. II SA/Kr 1812/09 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

to odwoływał się wprost do definicji zawartej w rozporządzeniu z 1998 r. do nieobowiązującej ustawy z 1980 r.⁶⁹

W analizowanym powyżej przypadku powstała zatem niespójność prawa przejawiająca się w tym, że obowiązujący akt prawa miejscowego odwołuje się do rozporządzenia, które utraciło moc. Powstaje zatem pytanie, czy jest to taka niespójność, która uniemożliwia stosowanie planu. Sprawę do 30 czerwca 2003 r. ułatwiały przepisy przejściowe, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o wprowadzeniu ustawy – Prawo ochrony środowiska, ustawy o odpadach oraz o zmianie niektórych ustaw⁷⁰ do czasu wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia w przedmiocie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko zachowały moc przepisy określające rodzaje inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz mogących pogorszyć stan środowiska, wydane na podstawie przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto ust. 3 tejże ustawy za inwestycje szczególnie szkodliwe dla środowiska i zdrowia ludzi wprost uznawał te określone w dotychczasowych przepisach, czyli w rozporządzeniu z 14 lipca 1998 r. W 2002 r. zostało jednak wydane nowe rozporządzenie, zastępujące to z 1998 r., i w tym momencie wskazówka zawarta w przepisach miejscowych stała się już nieprzydatna. Niemniej zdaniem sądu w takim przypadku przez pojęcie „działalność nieuciążliwa”, którą definiował miejscowy plan, należy rozumieć każdą inną działalność niż wymienione w odrębnych przepisach przedsięwzięcia mogące znacząco oddziaływać na środowisko⁷¹. Taka wykładnia pozwala na stosowanie miejscowego planu niezależnie od przywołania w jego definicji odwołania do konkretnego aktu prawnego.

Wypada zauważyć, że w powyższym przypadku mamy do czynienia z rozważaniami na temat interpretacji dynamicznej i statycznej w ramach celowościowo-funkcjonalnej wykładni prawa. Stąd już samo zredagowanie tekstu prawnego wskazuje na sposób odesłania. Jeśli w definicji nastąpi wprost odwołanie do konkretnego tekstu prawnego (data wydania, konkretny dziennik urzędowy), to możliwość

⁶⁹ Ustawa z dnia 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (tekst jedn. Dz.U. 1994 Nr 49, poz. 196 ze zm.).

⁷⁰ Dz.U. Nr 100, poz. 1085.

⁷¹ Wyrok WSA w Krakowie z 15 III 2010 r., sygn. II SA/Kr 1812/09 (orzeczenie prawomocne).

odwoływania się do przedmiotowo zgodnych tekstów prawnych będących jego następca nie jest wcale taka oczywista. Natomiast użycie zwrotu „w rozumieniu przepisów o...” powoduje, że tekst podlega już wykładni dynamicznej.

5. Definicje bez odwołań, czyli *stricte* prawotwórcze

Wielokrotnie w miejscowych planach oprócz normowania pojęć występujących w ustawach, ale niedefiniowanych w nich, np. „teren” – istotny zwrot w u.p.z.p.⁷², pojawiają się całkowicie nowe terminy, które nie mają swojego odpowiednika w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Zaliczyć do nich można pojęcie z zakresu prawa budowlanego – zabudowa typu „willa miejska”. Z pewnością taki termin nie występuje w języku prawnym. W jednym z miejscowych planów rozumiana jest ona jako budynek mieszkalny wolnostojący, składający się z jednej klatki schodowej i nie więcej niż czterech mieszkań na kondygnacji lub zespół takich budynków⁷³. Nadmienić należy, że określenie znaczenia tego terminu bezpośrednio wpływa na intensywność zabudowy, a ta zazwyczaj ma charakter indywidualny. Tym samym w zależności od konkretnego miejscowego planu może pojawić się uzasadniona potrzeba nadania mu znaczenia odmiennego od użytego w innych planach. Należy zatem zauważyć, że definiowanie pojęcia „willa miejska” ma na celu wyodrębnienie jednego z rodzajów budynków, którego generalne rozumienie wskazane jest w Prawie budowlanym. Nie jest to zatem całkowicie nowa definicja w modelowym ujęciu. Podobny charakter ma definiowanie pojęć „handlu detalicznego i hurtowego”, które co prawda występują w języku prawnym, ale nie są bliżej wyjaśniane. Stosownie do postanowień jednego z planów przez handel detaliczny należy rozumieć działalność związaną ze sprzedażą detaliczną, natomiast przez handel hurtowy należy rozumieć działalność związaną ze sprzedażą hurtową

⁷² Np. § 3 pkt 12 Uchwały Nr XLVI/592/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 9 XII 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów przy Forcie VII w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 7, poz. 125).

⁷³ Zob. § 2 pkt 12 Uchwały Nr XLVI/698/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 II 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Północno-Zachodniego Klina Zieleni” w Poznaniu, część E – Otoczenie Jeziora Kierskiego (Dz.Urz. Woj. Wlkp., poz. 3198).

towarów, także hipermarketu⁷⁴. Wskazane powyżej definicje to typowy przykład naruszenia zasady *idem per idem*, a zatem przy ich odkodowywaniu należy sięgnąć do znaczeń języka potocznego, gdyż system prawny, przede wszystkim Prawo budowlane i u.p.z.p., nie definiuje ich.

Wprowadzanie nowych instytucji nie zawsze musi być związane ze skomplikowanymi zabiegami interpretacyjnymi. Niekiedy lokalny prawodawca odwołuje się do pojęć powszechnie zrozumiałych, co może być nawet uznane za zbędne działanie, gdyż znaczenie użyte w akcie prawnym jest niemalże tożsame z językiem etnicznym. Przykładem takim jest termin „zieleni izolacyjna”, przez którą w jednym z planów należy rozumieć skupiska roślinności zwartej: niskiej, średniej i wysokiej, w tym m.in. drzewa i krzewy, głównie zimozielone, formowane w kształcie pasa, pełniące funkcje estetyczne i osłonowe⁷⁵.

Natomiast zdecydowanie czysto prawotwórczy i wyjątkowy charakter mają definicje odnoszące się do terminów z zakresu architektury i urbanistyki. Mowa tu o takich pojęciach i ich przykładowych definicjach, jak:

- **akcent urbanistyczny**, rozumiany jako wyższa część budynku podkreślająca **kompozycję urbanistyczną**⁷⁶; innym razem przez akcent urbanistyczny rozumie się budynek (lub części budynku) wyróżniający się w otoczeniu formą architektoniczną i wysokością⁷⁷;
- **akcent architektoniczny**, przez który należy rozumieć obiekt małej architektury, pomnik bądź wyróżniającą się część budynku podkreślającą **kompozycję urbanistyczną** i ułatwiającą orientację w terenie⁷⁸; innym razem przez akcent architektoniczny rozumie się część

⁷⁴ Wyrok NSA z 30 VIII 2007 r., sygn. II OSK 1148/06, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁷⁵ § 2 pkt 12 Uchwały Nr LXI/837/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 X 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Rejon ulicy Samotnej” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 220, poz. 3791).

⁷⁶ § 2 pkt 1 Uchwały Nr XLVI/593/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 9 XII 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Darniowa” w Poznaniu.

⁷⁷ § 2 pkt 1 Uchwały Nr XXII/275/VI/2011 Rady Miasta Poznania z dnia 6 XII 2011 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w rejonie ul.: abpa W. Dymka i Szwajcarskiej w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2012, poz. 330).

⁷⁸ § 2 pkt 1 Uchwały Nr LXXI/746/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 7 VI 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Hetmańskiej, R. Dmowskiego, J. Krauthofera – Krotowskiego i projektowanej Nowej Opolskiej w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 106, poz. 2950).

- budynku wyróżniającą się w otoczeniu formą i wysokością podkreślającymi kompozycję urbanistyczną i ułatwiającą orientację w terenie⁷⁹;
- **akcent przestrzenny**, rozumiany jako obiekt architektury ogrodowej, wyróżniający się w otoczeniu formą, podkreślający **kompozycję urbanistyczną**⁸⁰;
 - **detal architektoniczny**, ujmowany jako element ściany budynku lub dachu, podkreślający **kompozycję urbanistyczną**, np.: wykusz, kafelek, balkon⁸¹;
 - **detal wystroju architektonicznego**, pojmowany jako część budynku, taka jak: otwory okienne i drzwiowe, balkony, gzymsy wieńczące i gzymsy między parterem a pierwszą kondygnacją, attyki, portale, portyki, ryzalitty, tympanony, wykusze⁸²;
 - **dominanta**, rozumiana jako budynek wyróżniający się wysokością w otaczającej zabudowie⁸³;
 - **dominanta architektoniczna**, o której co prawda wspomina rozporządzenie do art. 15 u.p.z.p., ale nie podaje jego znaczenia; czyni to natomiast często prawodawca lokalny, który rozumie przez nią, przykładowo, część budynku wyróżniającą się w otoczeniu formą i wysokością podkreślającymi kompozycję urbanistyczną i ułatwiającą orientację w terenie⁸⁴;
 - **dominanta urbanistyczna**, rozumiana jako część budynku wyróżniająca się w otoczeniu formą i wysokością do 36 m, podkreślająca kompozycję urbanistyczną i ułatwiająca orientację w terenie⁸⁵;

⁷⁹ § 2 pkt 1 Uchwały Nr VI/40/V/2007 Rady Miasta Poznania z dnia 30 I 2007 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu ul. Krzywej w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 953, poz. 39).

⁸⁰ § 2 pkt 1 Uchwały Nr XCIX/1120/IV/2006 Rady Miasta Poznania z dnia 11 VII 2006 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu Gospody Targowej w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 153, poz. 3673).

⁸¹ § 2 pkt 2 Uchwały Nr XLVI/593/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 9 I 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Darniowa” w Poznaniu.

⁸² § 2 pkt 3 Uchwały Nr LII/692/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 7 IV 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Naramowice – ul. Karpią” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 113, poz. 1823).

⁸³ § 2 pkt 2 Uchwały Nr LII/693/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 7 IV 2009 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „obszaru Główna” w Poznaniu część A (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 115, poz. 1866).

⁸⁴ § 2 pkt 2 Uchwały Nr XXX/415/VI/2012 Rady Miasta Poznania z dnia 17 IV 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kopanina – Rudnice A” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2012, poz. 2447).

⁸⁵ § 2 pkt 5 Uchwały Nr LXXI/746/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 7 VI 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie

- **dominanta kompozycyjna**, ujmowana jako budynek, budynek lub część budynku, wyróżniające się wysokością, podkreślające kompozycję urbanistyczną i ułatwiające orientację w terenie⁸⁶;
- **dominanta przestrzenna**, pojmowana jako budynek bądź jego część, wyróżniające się w otoczeniu formą i wysokością podkreślającymi kompozycję urbanistyczną i ułatwiającymi orientację w terenie⁸⁷; w innym planie jest to wieża kościoła stanowiąca najważniejszy element kompozycji urbanistycznej, wyróżniający się z otoczenia formą architektury i wysokością⁸⁸;
- **subdominanta urbanistyczna**, tłumaczona jako część budynku wyróżniająca się w otoczeniu formą i wysokością do 33 m, podkreślająca kompozycję urbanistyczną i ułatwiająca orientację w terenie⁸⁹;
- **zasady akustyki architektonicznej**, ujmowane jako właściwy akustycznie rozkład pomieszczeń w budynku;
- **zasady akustyki budowlanej**, rozumiane jako wymagana izolacyjność przegród zewnętrznych⁹⁰.

Prima facie definiowanie powyższych kwestii dotyczy w większości bardziej sfery estetyki, którą to mógłby się zajmować architekt miejski czy inne podmioty. Przykładowo, coraz częściej pojawiają się w Polsce inicjatywy mające na celu uporządkowanie przestrzeni publicznej poprzez wprowadzenie katalogu mebli miejskich⁹¹. Wrażenie to potęgują

ulic: Hetmańskiej, R. Dmowskiego, J. Krauthofera – Krotowskiego i projektowanej Nowej Opolskiej w Poznaniu.

⁸⁶ § 2 pkt 2 Uchwały Nr XLV/585/V/2008 Rady Miasta Poznania z dnia 18 XI 2008 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Terenów w rejonie ulic: Opolskiej, Stefana Okrzei oraz cieką Górczynka” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 241, poz. 4204).

⁸⁷ § 2 pkt 2 Uchwały Nr LXI/838/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 13 X 2009 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru „Fabianowo” w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. Nr 222, poz. 3831).

⁸⁸ § 2 pkt 2 Uchwały nr LV/833/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 3 IX 2013 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru GRUNWALD część A w Poznaniu (Dz.Urz. Woj. Wlkp. 2013, poz. 5417).

⁸⁹ § 2 pkt 24 Uchwały Nr LXXI/746/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 7 VI 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Hetmańskiej, R. Dmowskiego, J. Krauthofera – Krotowskiego i projektowanej Nowej Opolskiej w Poznaniu.

⁹⁰ § 2 pkt 30 i 31 Uchwały Nr LXXI/746/IV/2005 Rady Miasta Poznania z dnia 7 VI 2005 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Hetmańskiej, R. Dmowskiego, J. Krauthofera – Krotowskiego i projektowanej Nowej Opolskiej w Poznaniu.

⁹¹ Zob. *Katalog mebli miejskich Poznania*, <http://www.poznan.pl/mim/main/katalog-mebli-miejskich-poznania,p,3842,25591,25627.html> (dostęp: 2 X 2014).

przytoczone rozumienia terminów, takich jak „detal architektoniczny” czy „akcent przestrzenny”. Jak wprost wskazują podane definicje, mają one raczej charakter pomocniczy, wspomagający tworzenie ładu przestrzennego poprzez ułatwienie orientacji w terenie czy podkreślenie kompozycji urbanistycznej. W takim ujęciu nie powinny pełnić pierwszoplanowej roli w kształtowaniu przestrzeni, lecz jedynie ją wspierać i uzupełniać. Kiedy jednak uważniej przyjrzyć się na przykład pojęciu dominanty, różnorodnie dookreślanej, to okazuje się ono pojęciem istotnie oddziałującym na przestrzeń publiczną. Czym innym jest bowiem nakazanie stosowania określonej stolarki okiennej i innych detali budynku, zalecenie sposobu wykończenia elewacji czy sytuowania obiektów małej architektury niż wprowadzenie dominanty, którą dla uproszczenia, ze względu na podobieństwo definicyjne, nazywać można dominantą architektoniczną. *Essentialia negotii* jej definiensa stanowi pojęcie „wysokość”, które odnosi się do konkretnego obiektu budowlanego, a więc kwestii o znaczeniu podstawowym dla ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Wypowiadanie się w sprawach dominanty architektonicznej w praktyce stanowi między innymi wskazanie dopuszczalnej liczby kondygnacji. Przedstawione postanowienia miejscowego planu nie tylko wprost oddziałują na zagospodarowanie przestrzeni konkretnego obszaru gminy, ale również regulują sposób wykonywania prawa własności. Stąd zasadnicze staje się pytanie o szczegółowe zasady sytuowania dominant wysokościowych w miejscowych planach wraz z określeniem minimalnej i maksymalnej wysokości (najczęściej) budynków, które mają ją wyrażać. Kolejna istotna kwestia z nimi związana dotyczy wprowadzania na określonym obszarze budynków wyraźnie wyróżniających się nie tylko wysokością, ale też formą, która obejmuje także takie aspekty jak kubatura. Odnosząc się do powyższych rozważań, można zastanawiać się nad instrumentalnym stosowaniem tejże instytucji, co może skutkować nadmierną intensyfikacją zabudowy bądź wprowadzeniem nowej, niebędącej kontynuacją sąsiedniej. W istocie powyższe kwestie obejmują wciąż aktualne refleksje o zakresie władztwa planistycznego gminy i granicach dyskrecjonalności sytuowania obiektów o wyjątkowej funkcji. Odpowiedzi z jednej strony należy szukać w u.p.z.p., z drugiej zaś poprzez ukazanie istoty pojęcia dominanty w architekturze i urbanistyce.

Na koniec rozważań przeprowadzonych w niniejszym paragrafie warto wskazać na negatywny przykład odstąpienia od zdefiniowania użytego pojęcia. Mianowicie Rada Miasta Lubliniec wprowadziła obowiązek

pokrycia dachów stromych dachówką ceramiczną lub materiałem dachówkopodobnym „w kolorze naturalnym”, nie określając jednak bliżej kolorystyki. Pojęcia te zostały zakwestionowane jako niejednoznaczne i niejasne, a wyjaśnieniom gminy, że chodzi tu o jednoznacznie określoną gamę kolorów odnoszących się do kolorów w odcieniach brązu, czerwieni i szarości, nie dano wiary. W wyroku NSA zasadnie wskazano, że „uprawnienie gminy do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej nie może usprawiedliwić formułowania niejasnych i nieczytelnych regulacji, w wyniku stosowania których mogłoby dojść do niedających się pogodzić odrębności w sposobie postępowania odbiorców tych norm”⁹². Podobnie wskazano w wyroku WSA w Gliwicach: „niedopuszczalne jest umieszczanie w planie miejscowym postanowień, zawierających normy otwarte, pozwalające wyszczególnionym podmiotom na indywidualne uzgadnianie odstępstw od uchwalonego planu”⁹³.

Podsumowanie

Wprowadzanie nowych terminów i ich definicji w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zawsze powinno uwzględniać podstawowe zasady redagowania tekstów prawnych, w tym zasadę prymatu definicji kodeksowych czy zasadę jednolitości terminologicznej. Najczęściej przesłanką ich wprowadzania będzie potrzeba ustalenia nowego znaczenia danego określenia ze względu na dziedzinę spraw regulowanych (tu: ład przestrzenny). Definicje te nie powinny być ustalane dowolnie ani modyfikować prawa powszechnie obowiązującego, a jednocześnie w swym znaczeniu winny spełniać wymóg jednoznaczności. Przy tym nie należy wprowadzać powtórzeń definicji ustawowych, ale raczej doprecyzowywać te, których znaczenie nie jest w nich przedstawione. Stąd też trudne do uzasadnienia jest definiowanie w miejscowych planach naczelnych pojęć z zakresu prawa budowlanego, np. „budynek”. Teoretycznie potrzeba wskazania odmiennego rozumienia może wynikać ze specyfiki i celów uchwały planistycznej, choć ze względu na hierarchiczną budowę systemu źródeł prawa w RP może być to trudne do uzasadnienia, gdyż tylko

⁹² Wyrok NSA z 13 III 2013 r., sygn. II OSK 2570/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

⁹³ Wyrok WSA w Gliwicach z 31 I 2011 r., sygn. II SA/GL 488/10 (orzeczenie nieprawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

wyraźne upoważnienie ustawowe usprawiedliwiłoby modyfikację definicji w niej zawartych⁹⁴.

Ponieważ do uchwalania miejscowych planów uprawnionych jest nieomal dwa i pół tysiąca gmin, trudno uchronić się przed mniejszymi czy większymi odmiennościami w nich zawartymi, a wynikającymi z zastosowanej techniki legislacyjnej. Występujące różnice nie muszą skutkować wadliwością aktów prawnych, zwłaszcza istotną. Jednakże pełnej jednolitości należałoby się domagać w ramach jednej gminy. Niewłaściwe jest bowiem stosowanie odmiennych definicji dla tożsamyh terminów czy też definiowanie w taki sam sposób różnych pojęć, jeśli są one uchwalane przez tę samą radę gminy. Niestety, praktyka wskazuje na częsty brak konsekwencji w tym zakresie. Jednocześnie trudno sobie wyobrazić, że nad zasadami właściwej legislacji, szczególnie w tych nieznacznych odrębnościach, skuteczną pieczę będzie sprawował organ nadzoru. Niemniej z pewnością warto akcentować stosowanie dobrych praktyk prawotwórczych w zakresie używania jednolitych terminów oraz przypisanych do nich znaczeń w ramach tej samej jednostki samorządu terytorialnego.

Mimo że większość sporów przed sądami administracyjnymi dotyczy nieuprawnionego modyfikowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, ustaw i rozporządzeń, to na nie mniejszą uwagę zasługuje ta część działalności prawotwórczej, która skutkuje wprowadzaniem pojęć nowych, nigdy wcześniej niedefiniowanych. Wiele z nich dotyczy detali estetyki przestrzeni publicznej i w pierwszym odczuciu nie mają one decydującego znaczenia dla kreowania ładu przestrzennego. Wrażenie to nie zawsze jest jednak uzasadnione, czego przykład stanowi termin „dominanta”, różnie zresztą dookreślany (architektoniczna, urbanistyczna, przestrzenna, kompozycyjna). Istota problemu nie sprowadza się wszakże do poszukiwania właściwego sformułowania, lecz do kwestii o charakterze prymarnym, a mianowicie do odpowiedzi na pytanie o zakres władztwa planistycznego i o granice dyskrecjonalności przy jego kreowaniu.

Na koniec należy podkreślić, że nie każde „nowe” pojęcie musi być koniecznie wprost definiowane w miejscowym planie. Jeśli się tego nie uczyni, to plan jako prawo miejscowe, czyli akt powszechnie obowiązujący na określonym terenie, podlega ogólnym regułom interpretacji. Brak zdefiniowania danego pojęcia oznacza tylko, że lokalny prawodawca nie zamierzał mu nadawać innej treści niż ta funkcjonująca w języku

⁹⁴ Wyrok WSA we Wrocławiu z 10 I 2013 r., sygn. II SA/Wr 763/12 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).

potocznym. Treść ta, o ile uznamy, iż jest jednoznacznie określona, możliwa jest do ustalenia w drodze zabiegów interpretacyjnych. Tym samym zarzut braku jasności w rozumieniu użytego, a niezdefiniowanego, określonego pojęcia w akcie prawa miejscowego nie może być rozumiany jako naruszenie zasad sporządzania tego aktu. Przykładowo, pojęcie „zabudowa lotniskowa”, które nie jest oderwane od języka potocznego i ma w nim określoną liczbę desygnatów, jest wystarczająco precyzyjne i nic nie stoi na przeszkodzie, aby w następstwie zastosowania wypracowanych przez naukę prawa reguł interpretacyjnych ustalić jego znaczenie⁹⁵.

DEFINING CONCEPTS IN LOCAL PLANS OF SPATIAL DEVELOPMENT

Summary

The subject of this paper is local spatial development plans, and in particular, the glossaries that accompany those plans. The glossaries contain definitions which, when expanded to cover wider scopes, constitute an essential element of the legislative activity of a local authority, as they consequently directly influence the surrounding spatial order. Many of the defined concepts that have been subject to our analysis are very interesting, but the one which has inspired the research the results of which are presented in this paper is a term “architectonical dominant”. Already the fact that its meaning must be arbitrarily interpreted due to the fact that the words used to create it are themselves under-defined, means that in consequence every attempt to give the term a concrete meaning (concept) may bring about different results. And yet, clearly, a possibility to introduce certain definitions means that spatial planning authorities have been granted such discretionary powers to do so.

First, the significance and the idea of local spatial plans and the scope of independence of local authorities in the shaping of those plans are discussed. Next, the general principles of defining concepts contained in local spatial development plans are presented, followed by an analysis of the relationship between statutory definitions used in legislative acts and those contained in respective local spatial development plans. Apart from the definitions contained in the latter, which refer to statutory acts, also those of a *stricte* law-making character are analysed as the most interesting. The conclusion of the deliberations is a recommendation that definitions in local spatial development plans should neither be arbitrarily introduced, nor should unnecessarily modify the generally binding provisions of applicable laws. The practice of using different terms to denote the same concept, common among local law-making bodies, is also criticised, especially since these other terms frequently lack clear definitions.

Keywords: spatial order – local spatial development plan – definitions

⁹⁵ Wyrok WSA z 6 XI 2007 r., sygn. II SA/Łd 324/07 (orzeczenie prawomocne), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (dostęp: 2 X 2014).