



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 01 lipca 2019 r.

Poz. 8131

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.115.2019.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 czerwca 2019 r.

dotyczy uchwały Nr IX/63/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z dnia 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części obrębu geodezyjnego Bieżunia.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.115.2019.MO

Warszawa, 25 czerwca 2019 r.

**Rada Miejska w Bieżuniu
ul. Warszawska 2
09 – 320 Biezuń****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/63/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części obrębu geodezyjnego Bieżunia, w odniesieniu do ustaleń:

- § 5 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 6 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 20 pkt 9 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3ZP w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie możliwości realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 42MNU i 1UKr;
- części graficznej odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem 3ZP w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 6ZL, w części poza wyznaczonym pasem szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 maja 2019 r. Rada Miejska w Bieżuniu podjęła uchwałę Nr IX/63/2019 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części obrębu geodezyjnego Bieżunia.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony

w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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

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

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

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2067 z późn. zm.) i ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.).

Naruszenie, w istotny sposób, przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 5 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów położonych w granicach obszaru objętego planem ustala się następujące zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, obowiązujące w zakresie wskazanym w ustaleniach szczegółowych dla terenów wydzielonych liniami rozgraniczającymi: (...) 2) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków: (...) e) w granicach obszarów nieruchomości zabytków archeologicznych – w przypadku zamiaru przeprowadzenia prac ziemnych nakazuje się przeprowadzić archeologiczne badania ratownicze wyprzedzające inwestycję, zgodnie z przepisami odrębnymi dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały Rada Miejska w Bieżuniu wprowadziła obowiązki dotyczące działań odnoszących się do występujących, w granicach przedmiotowego planu miejscowego, nieruchomych zabytków archeologicznych, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. 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 w Bieżuniu, 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, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie miejskiej kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. e uchwały, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest pojęcia „archeologicznych badań ratunkowych”, o których mowa w § 5 pkt 2 lit. e uchwały. Ustawodawca posługuje się wyłącznie pojęciami *badań konserwatorskich, architektonicznych i archeologicznych* ((*quod vide* art. 3 pkt 9, 10 i 11 oraz następne ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Ponadto należy wskazać, że art. 31 ust. 1a ww. ustawy, oprócz uregulowania kwestii związanych z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich

dokumentacji, reguluje także przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „*Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.*”

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora wymogu przeprowadzenia badań archeologicznych przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały, stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem (*quod vide* art. 39 ustawy Prawo budowlane).

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązków związanych z działaniami inwestycyjnymi przy zabytkach, w tym obowiązku prowadzenia archeologicznych badań ratowniczych, w przypadku zamiaru prowadzenia prac ziemnych w rejonie stanowisk archeologicznych, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności planu w części zawierającej takie zapisy.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem prawomocnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, m.in. w sprawach sygn. akt:

- II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- II OSK 392/14 z 10 lipca 2014 r.;
- IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- IV SA/Wa 1515/13 z 15 października 2013 r.;
- IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1705/13 z 27 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1783/13 z 18 grudnia 2013 r.;
- IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- IV SA/Wa 595/14 z 22 lipca 2014 r.;
- II SA/Wr 744/12 z 10 stycznia 2013 r.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, także w związku z brakiem określenia jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych na rysunku planu

symbolami **1MNU**, **2MNU**, **42MNU**, **1UKr** i **3ZP**, jak również doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały oraz pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Powyższe oznacza, że zasady i parametry te nie mogą się wzajemnie wykluczać.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały oraz pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w zakresie braku jednoznacznego określenia zasad zabudowy oraz zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami **1MNU** i **2MNU** wynika z ustaleń zawartych w:

- § 1 ust. 6 pkt 1 lit. r uchwały, w brzmieniu: „6. Na rysunku planu wyznacza się: 1) oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami planu, do których należą: (...) r) nieprzekraczalne linie zabudowy zakazu budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.”;
- § 6 pkt 1, pkt 2 lit. a, b, pkt 7 lit. a, pkt 9 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MNU**, **2MNU**, **3MNU**, **4MNU**, **5MNU**, **6MNU**, **7MNU**, **8MNU**, **9MNU**, **10MNU**, **11MNU**, **12MNU**, **13MNU**, **14MNU**, **15MNU**, **16MNU**, **17MNU**, **18MNU**, **19MNU**, **20MNU**, **21MNU**, **22MNU**, **23MNU**, **24MNU**, **25MNU**, **25MNU**, **27MNU**, **28MNU**, **29MNU**, **30MNU**, **31MNU**, **32MNU**, **33MNU**, **34MNU**, **35MNU**, **36MNU**, **37MNU**, **38MNU**, **39MNU**, **40MNU**, **41MNU**, **42MNU**, **43MNU**, **44MNU**, **45MNU**, **46MNU** ustala się: 1) przeznaczenie: a) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej, b) funkcje mogą występować łącznie lub rozdzielnie; 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami lub usługowej, b) istniejące budynki do utrzymania z możliwością odbudowy, przebudowy, nadbudowy, zmiany sposobu użytkowania oraz rozbudowy w zakresie zgodnym z przeznaczeniem terenu, (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania województwa: a) dla terenów oznaczonych symbolami **1MNU**, **2MNU**, **3MNU**, **4MNU**, **5MNU**, **6MNU**, **7MNU**, **8MNU**, **12MNU**, **13MNU**, **14MNU**, **15MNU**, **16MNU**, **21MNU**, **23MNU**, **24MNU**, **40MNU**, **46MNU** obowiązuje zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy zakaz budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych zgodnie z rysunkiem planu. (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: a) tereny oznaczone symbolami **1MNU**, **2MNU** graniczą z lasem – w przypadku lokalizacji zabudowy należy zachować odległości od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi.”

jak też z rysunku planu, na którym tereny 1MNU i 2MNU, znajdują się pasie 100 m od terenów wód powierzchniowych oznaczonych symbolami: 1WS, 2WS, 3WS i 7WS.

Skoro na rysunku planu, tereny 1MNU i 2MNU położone są w całości w zasięgu pasa o szerokości 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, wyznaczonego nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, zakazującymi budowania nowych obiektów budowlanych w tym pasie, o których mowa w § 1 ust. 6 pkt 1 lit. r uchwały, to zgodnie z § 6 pkt 7 lit. a uchwały, obowiązuje na nich zakaz budowania nowych obiektów budowlanych. Tymczasem z § 6 pkt 9 lit. a uchwały wynika, że dopuszczono na tych terenach możliwość realizowania zabudowy, nakazującej w przypadku jej lokalizowania, spełnienie wymogów przepisów odrębnych, dotyczących sytuowania budynków od lasu, w związku z położeniem tych terenów w sąsiedztwie lasów, tj. terenu 1MNU bezpośrednio przy terenie 6ZL, a terenu 2MNU przy terenie 9ZL. Oznacza to, że pomimo ustalonego zakazu, umożliwiono na tych terenach, realizację nowej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami lub usługowej, jak też rozbudowę i nadbudowę zabudowy istniejącej, o której mowa w § 6 pkt 1 i pkt 2 lit. a, b uchwały. Tym samym nie jest wiadomym, czy na terenach oznaczonych symbolami 1MNU i 2MNU może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa i nadbudowa zabudowy istniejącej, czy też została ona zakazana.

Powyższe wskazuje na wewnętrzną sprzeczność ustaleń uchwały, w zakresie możliwości sytuowania zabudowy na terenach 1MNU i 2MNU, tj. sprzeczność ustaleń § 6 pkt 9 lit. a z ustaleniami § 6 pkt 7 lit. a uchwały oraz z rysunkiem planu, w związku z § 1 ust. 6 pkt 1 lit. r oraz § 6 pkt 1 i pkt 2 lit. a, b uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z ustaleń uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, jakie zasady zabudowy i zagospodarowania zostały ustalone i jakie obowiązują dla terenów 1MNU i 2MNU, co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Wskazane sprzeczności stanowią również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 6 pkt 9 lit. a uchwały, doprowadzi do spójności ustaleń części graficznej z częścią tekstową uchwały przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

Niezależnie od ustalonego zakazu zabudowy w wyznaczonym na rysunku planu pasie 100 m od terenów wód powierzchniowych oraz wskazanych, w związku z tym zakazem, sprzecznych ustaleń uchwały dla terenów 1MNU i 2MNU, należy podkreślić, iż w przypadku dopuszczonej lokalizacji zabudowy na tych terenach sąsiadujących bezpośrednio z lasami, samo odwołanie się w § 6 pkt 9 lit. a uchwały, nakazujące zachowanie odległości zabudowy od granicy lasu, zgodnie z przepisami odrębnymi, lecz bez ich faktycznego uwzględnienia w planie, np. poprzez wyznaczenie linii zabudowy od granicy lasu, nie stanowi o spełnieniu wymogów wynikających z tych przepisów.

Należy zauważyć, że wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy od granicy lasu, zgodnie z dyspozycją § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), ma na celu zapewnienie ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, jak też określenie zasięgu obowiązywania szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym

zakazu zabudowy, do ustalenia których zobowiązuje art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., linie zabudowy należą do obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego, a do ich wyznaczenia na rysunku planu zobowiązuje § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Do wymogu zawarcia w planie miejscowym ustaleń dotyczących linii zabudowy, odnosi się również § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia. Tak więc określenie w planie miejscowym linii zabudowy, winno **znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w jego części tekstowej, jak i graficznej, przy czym ustalenia w tym zakresie muszą być jednoznaczne, nie zaś formułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego.**

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

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w przypadku, gdy na terenach 1MNU i 2MNU obowiązuje zakaz zabudowy (§ 6 pkt 7 lit. a uchwały), to nie mogą być na nim wyznaczone linie zabudowy. Natomiast, gdy na tych terenach byłaby możliwa zabudowa (§ 6 pkt 9 lit. a uchwały), wówczas wyznaczenie linii zabudowy byłoby obowiązkowe zwłaszcza, że linia ta określałaby zasięg szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, wynikający z ich położenia w bezpośrednim sąsiedztwie lasów oraz obszar tzw. „ruchu budowlanego”, na którym możliwa jest realizacja tej zabudowy, uwzględniający ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w zakresie bezpieczeństwa pożarowego. Na rysunku planu nie określono linii zabudowy umożliwiającej dopuszczoną ustaleniami § 6 pkt 9 lit. a uchwały, nowej zabudowy.

Nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „*Sluszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.*”;

- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „*Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*”.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „*Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.*”.

Ponadto, sformułowanie § 6 pkt 9 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*(...) w przypadku lokalizacji zabudowy (...)*” stanowi **ustalenie warunkowe**, oznaczające możliwość lokalizacji zabudowy na terenach 1MNU i 2MNU sąsiadujących z lasami.

Z polskiego systemu prawa nie wynika, by akt prawa miejscowego miał możliwość naruszenia przepisu ustawowego i formułowania ustaleń na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu. Powyższe oznacza, że nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też ustalenia części graficznej uchwały naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy, o której mowa w § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Istotą regulacji planu miejscowego, w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w tych aktach polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, a także określenie zasad zagospodarowania i zabudowy, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania konieczności obowiązywania przepisów odrębnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się ww. obszarze **oraz określić sposób ich zagospodarowania** (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), **uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wyprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych** (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Zdaniem organu nadzoru, przepisy prawa nie dają możliwości wprowadzania do planu miejscowego ustaleń warunkowych oraz oparcia planu miejscowego o ustalenia warunkowe. Takie działanie można zresztą również kwalifikować, jako obejście przepisów o trybie przyjmowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skoro w razie spełnienia określonych warunków, regulacje te byłyby stosowane, jako plan miejscowy dla tych obszarów, bez uprzedniego przeprowadzenia postępowania w przedmiocie uchwalenia planu miejscowego, w tym

zakresie. Z literalnego brzmienia art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia terenu, czy też zmiana planu, prowadząca do uchylenia części jego ustaleń, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10). Zmiana ustaleń planu, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12.

Dodać należy, iż plan miejscowy, ma zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Powinien on zawierać normy konkretne i indywidualne (zamknięte), tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Uchwałodawca tym samym, zobligowany jest do określenia konkretnego przeznaczenia każdego odcinka terenu objętego regulacją planu oraz jego zagospodarowania, bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych lub niepewnych. Tego rodzaju zastrzeżenia mogą znajdować się wyłącznie w przepisach odrębnych.

Powyższe kwestie odnoszą się także do dopuszczonej realizacji zabudowy na terenie oznaczonym symbolem **3ZP**, który graniczy z terenem przeznaczonym pod las, oznaczonym symbolem 6ZL.

Zgodnie z ustaleniami § 20 pkt 2 uchwały: „*a) w terenie oznaczony symbolem 3ZP dopuszcza się odbudowę i przebudowę Zespołu Pałacowego wraz z założeniem obronnym z pierwszej poł. XVII w., b) istniejące budynki do utrzymania z możliwością odbudowy i adaptacji na funkcję mieszkalną lub usługową.*”. Ponadto w § 20 pkt 4 lit. e uchwały ustalono, że „*e) obowiązują ustalenia, o których mowa w § 5 niniejszej uchwały*”. Zgodnie z § 5 pkt 2 lit. b tiret piąte uchwały: „*2) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków: (...) b) dla zabytków nieruchomych znajdujących się w Gminnej Ewidencji Zabytków ustala się: (...) – w przypadku udokumentowanej utraty historycznych wartości obiektu, dopuszcza się rozbiórkę, wymianę obiektów, lokalizację nowych budynków z uwzględnieniem przeznaczenia terenu.*”.

Ponadto w § 20 pkt 9 lit. a uchwały, w ramach szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustalono, że: „*a) tereny oznaczone symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP graniczą z lasem – w przypadku lokalizacji zabudowy w terenie 3ZP należy zachować odległość od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi.*”.

Na rysunku planu część terenu 3ZP znajduje się w pasie 100 m od linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, w zasięgu którego obowiązuje zakaz budowania nowych obiektów budowlanych, zgodnie z ustaleniami § 20 pkt 9 lit. a uchwały. Należy przy tym wskazać, że oznaczenie graficzne nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w § 1 ust. 6 pkt 1 lit. r uchwały, wskazuje odwrotny od zamierzonego, kierunek obowiązywania tego zakazu.

Z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenie 3ZP wynika, że na części tego terenu, poza ww. pasem, zabudowa została dopuszczona bezpośrednio przy granicy lasu, bowiem linia zabudowy wyznaczająca ten pas i jednocześnie obszar pod zabudowę, została „dociągnięta” do granicy lasu. Powyższe oznacza, że pomimo ustaleń § 20 pkt 9 lit. a uchwały, nakazujących zachowanie odległości zabudowy od ściany lasu, określonej w przepisach odrębnych, lokalizowanie budynków na tym terenie od granicy lasu **nie uwzględnia przepisów odrębnych z zakresu budownictwa, a w szczególności § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków**

technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z dopuszczeniem „ruchu budowlanego” bezpośrednio przy granicy lasu.

Powyższe oznacza, iż ustalony w tekście uchwały nakaz stosowania przepisów odrębnych dotyczących sytuowania zabudowy od lasu, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, co oznacza sprzeczność części graficznej z częścią tekstową uchwały oraz brak określenia jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania terenów sąsiadujących z lasem w przypadku umożliwienia lokalizacji takiej zabudowy, bowiem z jednej strony rysunek planu dopuszcza realizację budynków bezpośrednio przy lesie, a drugiej strony tekst uchwały nakazuje stosowanie przepisów odrębnych, które nie dopuszczają sytuowania budynków w sposób określony na rysunku planu.

W przedmiotowym planie miejscowym, w ramach części graficznej, w odniesieniu do sytuowania budynków na terenie 3ZP, **nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a wręcz poprzez określenie nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczających pas terenu z zakazem zabudowy i jednocześnie wyznaczających obszar tzw. *ruchu budowlanego*, dopuszczono do możliwości realizacji budynków bezpośrednio przy granicy lasu.

Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie wynikające z dyspozycji przepisów odrębnych, winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że uwzględnienie przepisów odrębnych powinno nastąpić poprzez ich „konsumpcję” w planie miejscowym. Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków zarówno od granicy lasu, **jak i od terenu przeznaczanego w planie pod las**. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. **Brak wskazania w części graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak też § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do powiązania rysunku planu z jego tekstem. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń

- § 20 pkt 9 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3ZP w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w pasie szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych;
- części graficznej odnoszącej się do terenu oznaczonego symbolem 3ZP w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu oznaczonego symbolem 6ZL, w części poza wyznaczonym pasem szerokości 100 m od linii brzegowej rzek, jezior i innych zbiorników wodnych.

Brak jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad zabudowy i zagospodarowania, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 42MNU, wynika ze sposobu wyznaczenia na nim linii zabudowy.

Na rysunku planu, na terenie 42MNU, wyznaczono **równocześnie** nieprzekraczalne linie zabudowy w następujący sposób:

- w linii rozgraniczającej z terenem drogi klasy głównej, oznaczonym symbolem 2KDG;
- w odległości 8 m od terenu drogi klasy głównej, oznaczonego symbolem 2KDG;
- w odległości 6 m od terenów dróg klasy dojazdowej, oznaczonych symbolami 31KDD i 32KDD.

Z tak wyznaczonych nieprzekraczalnych linii zabudowy nie wynika, na której części terenu 42MNU możliwa jest realizacja zabudowy, gdyż z jednej strony może być ona realizowana zarówno w granicach jednostki terenowej, w związku z linią zabudowy wyznaczoną w linii rozgraniczającej z terenem 2KDG, a z drugiej strony, tylko w granicach obszaru wyznaczonego liniami zabudowy w odległości 8 m od terenu 2KDG i 6 m od terenów 31KDD i 32KDD.

W tym miejscu należy podkreślić, że **określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaną normę prawną ustaloną w planie miejscowym**. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego organ administracji, na etapie postępowań administracyjnych.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Powyższe, zdaniem organu nadzoru, uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Wskazane ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Niejednoznacznie wyznaczone linie zabudowy lub brak ich wyznaczenia na rysunku planu oraz brak powiązania rysunku z tekstem planu, w tym zakresie, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń judykatury. Na uwagę zasługują tu przede wszystkim orzeczenia:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 3706/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 217/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych i to nie wszystkich. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania

wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane **od krawędzi drogi**. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”

Do sprzecznych ustaleń pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, w zakresie możliwości realizacji zabudowy, doszło również w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **1UKr**, przeznaczonego pod usługi kultu religijnego (§ 16 pkt 1 uchwały), na którym znajduje się obiekt ujęty w Gminnej Ewidencji Zabytków – zespół kościoła parafialnego pw. Św. Trójcy z kończ XVIII wieku wraz z cmentarzem przykościelnym (§ 16 pkt 4 lit. a uchwały).

Z ustaleń szczegółowych dla tego terenu wynika, że „nie ustala się” dla niego zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w tym m.in. linii zabudowy (§ 16 pkt 6 uchwały). Ponadto, w § 16 pkt 9 lit. a uchwały, w ramach szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu, na terenie **1UKr ustalono zakaz zabudowy**.

Tymczasem na rysunku planu na terenie **1UKr**, wyznaczone zostały maksymalne nieprzekraczalne linie zabudowy, przez które zgodnie z § 2 pkt 6 uchwały, należy rozumieć „linie wyznaczone na rysunku planu, poza którymi zakazuje się prowadzić zabudowę kubaturową”.

przy czym linie te nie dotyczą elementów architektonicznych: gzymsu, okapu dachu, balkonu, tarasu, zadaszenia nad wejściem, schodów zewnętrznych, pochylni, dla których dopuszcza się wysunięcie o 1,5 m”.

Powyższe oznacza, że na rysunku planu wyznaczono obszar pod lokalizację planowanej zabudowy, której realizacji zakazano w tekście uchwały. Powyższe stanowi o sprzeczności rysunku planu z § 16 pkt 6 i § 16 pkt 9 lit. a uchwały oraz o braku jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu 1UKr.

Jednocześnie w § 16 pkt 4 lit. c uchwały ustalono, że dla terenu 1UKr „c) obowiązują ustalenia, o których mowa w § 5 niniejszej uchwały”. Zgodnie z § 5 pkt 2 lit. b tiret piąte uchwały: „2) ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków: (...) b) dla zabytków nieruchomych znajdujących się w Gminnej Ewidencji Zabytków ustala się: (...) – w przypadku udokumentowanej utraty historycznych wartości obiektu, dopuszcza się rozbiórkę, wymianę obiektów, lokalizację nowych budynków z uwzględnieniem przeznaczenia terenu.”.

Organ nadzoru wskazuje, że gdyby przyjąć, że wyznaczone na rysunku planu linie zabudowy na terenie 1UKr miałyby dotyczyć lokalizowania nowych budynków, o których mowa w § 16 pkt 4 lit. c uchwały, to wówczas w ustaleniach szczegółowych dla tego terenu powinny być określone wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady kształtowania dotyczące nowej, planowanej zabudowy. W związku z jednoznacznym sformulowaniem, że nie ustala się tych zasad i wskaźników, należy stwierdzić, że na terenie 1UKr, pomimo wyznaczenia linii zabudowy, nie została dopuszczona nowa zabudowa, co potwierdza, ustalony w § 16 pkt 9 lit. a uchwały, zakaz zabudowy.

Należy jeszcze raz podkreślić, że jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy na danym terenie, to oczywiście nie może ustalać parametrów i wskaźników jej kształtowania oraz nie może wyznaczać linii zabudowy. Natomiast wyznaczenie linii zabudowy oznacza, że zabudowa na tym terenie może być realizowana, w granicach obszaru określonego tymi liniami zabudowy.

W związku z powyższym, z jednej strony, z uchwały wynika jednoznacznie sformułowany zakaz zabudowy, zaś z drugiej, z uwagi na określenie na rysunku planu linii zabudowy, zabudowa ta została dopuszczona. Oznacza to, iż nie jest wiadomym, czy na terenie oznaczonym symbolem 1UKr może być, czy też zakazana jest jej realizacja. Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że z uchwały nie wynika, jakie ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania obowiązują dla terenu 1UKr.

W odniesieniu do terenu 1UKr, uchwała narusza art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 1, pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Wskazuje to również na sprzeczność rysunku planu z ustaleniami tekstu uchwały, co w istotny sposób narusza dyspozycję § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Powyższe oznacza naruszenie w istotny sposób zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie możliwości realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem 1UKr.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią

jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p..

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część

graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 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) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się*

normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeźzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 42MNU i 1UKr.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują

nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 1, pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 7, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały, organ wykonawczy gminy będzie miał kolejną możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/63/2019 Rady Miejskiej w Bieżuniu z 28 maja 2019 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części obrębu geodezyjnego Bieżunia, w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Lipiera