



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 31 stycznia 2019 r.

Poz. 1487

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.5.2019.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 28 stycznia 2019 r.

dotyczy chwały Nr III/26/2018 Rady Miejskiej w Głinojecku z 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w obrębie geodezyjnym Bielawy, gmina Głinojeck.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 28 stycznia 2019 r.

WNP-I.4131.5.2019.MO

Rada Miejska w Gliniojecku
ul. Płocka 12
06 – 450 Gliniojeck

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349, 1432 i 2500)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/26/2018 Rady Miejskiej w Gliniojecku z 20 grudnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w obrębie geodezyjnym Bielawy, gmina Gliniojeck, w odniesieniu do ustaleń:

- części tekstowej i graficznej, w zakresie możliwości realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 10MN, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM;
- części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 5MN, 7MN, 8MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 8RM, 9RM, 10RM, 12RM, 14RM, 15RM, 17RM, 18RM i 22RM w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu;
- części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami:
 - 2MN i 3RM w odległości mniejszej niż 5 m od granicy terenu oznaczonego symbolem 3WS;
 - 7MN, 8MN i 10RM w odległości mniejszej niż 5 m od granicy terenu oznaczonego symbolem 4WS;
- § 18 ust. 4.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 grudnia 2018 r. Rada Miejska w Gliniojecku podjęła uchwałę Nr III/26/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w obrębie geodezyjnym Bielawy, gmina Gliniojeck.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945), 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 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: **10MN, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM.**

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 terenu, w tym. m.in. linie zabudowy.

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, dla których stosownie do wymogów § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z przepisów 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., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*Także nie można zgodzić się 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 przetrzącać 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.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. 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 § 7 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.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się

obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy zawarte w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

W myśl § 6 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały: „1. Ustala się podział obszaru na tereny o następującym przeznaczeniu: 1) tereny zabudowy zagrodowej, oznaczone na rysunku planu symbolem **RM**; 2) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolem **MN**;”.

Zgodnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w § 18 ust. 1 uchwały, przeznaczeniem podstawowym terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **RM**, w tym symbolami: **4RM**, **5RM**, **6RM**, **7RM**, **13RM**, **16RM**, **20RM**, **21RM**, **23RM** i **24RM** jest zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych wraz z obiektami i urządzeniami towarzyszącymi (pkt 1), a przeznaczeniem dopuszczalnym – zabudowa usługowa w zakresie agroturystyki i usług podstawowych nieuciążliwych, obiekty obsługi rolnictwa (pkt 2).

W § 18 ust. 2 uchwały, w ramach zasad zagospodarowania tych terenów, ustalono m.in., że: „1) obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu; (...) 3) zachowanie powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z §8. pkt 8 uchwały (* błędnie przywołano pkt 8, zamiast pkt 9 § 8 uchwały); 4) wskaźnik intensywności zabudowy od 0,2 do 0,5; (...) 8) adaptacja istniejącej zabudowy z dopuszczeniem rozbudowy, nadbudowy i przebudowy w ramach dopuszczalnego przeznaczenia i z zachowaniem zasad kształtowania zabudowy w pkt 3. (* błędnie przywołano pkt 3, zamiast ust. 3 § 18 uchwały);”. W § 8 pkt 9 uchwały ustalono: „9) nakaz zachowania przynajmniej 70% terenu każdej działki jako – powierzchni biologicznie czynnej na terenach oznaczonych symbolem **RM**; (...)”.

Z zasad kształtowania zabudowy określonych w § 18 ust. 3 uchwały dla ww. terenów wynika, że: „1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych: do 12m; 2) maksymalna wysokość budynków garażowych i gospodarczych w zabudowie zagrodowej do 7m; 3) maksymalna wysokość obiektów i urządzeń służących do obsługi produkcji rolniczej (np. silosy) do 15m; 4) geometria dachu: dachy dwu lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci dachowych od 30° do 45°; główna kalenica dachu: równoległa do dróg wewnętrznych (dla nowych budynków na działkach przyległych do ulic), dowolna dla budynków garażowych i gospodarczych; 5) szerokość elewacji frontowej budynków mieszkalnych od 10m do 18m.”.

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 4 ust. 1 pkt 9 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 9) obowiązującej linii zabudowy – należy przez to rozumieć obowiązek sytuowania w tej linii ściany elewacji budynków w całości lub w części nie mniejszej niż 30% ich całkowitej szerokości od strony wyznaczonej linii bez prawa przekraczania tej linii. Linie nie dotyczą drugorzędnych elementów budynku takich jak balkony, wykusze, loggie, werandy, gzymsy, okapy, rynny i rury spustowe, podokienniki, ryzality, części podziemne obiektów budowlanych, zadaszenia wejść, wjazdów i miejsc na pojemniki do gromadzenia odpadów stałych. Ponadto nie dotyczą schodów zewnętrznych, pochylni, tarasów na gruncie dla elementów wysuniętych nie więcej niż 2m poza linię zabudowy; pkt 10) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu, określającą teren, w granicach którego należy lokalizować budowle oraz budynki, biorąc pod uwagę ich zewnętrzny obrys, do którego nie wlicza się schodów, pochylni, ganków, balkonów, tarasów, wykuszy, wind dla niepełnosprawnych, podjazdów dla wózków, zadaszeń

nad wejściami i okapów na głębokość 1,5m, realizacji elementów termoizolacji oraz części podziemnych budynków, a także budowli infrastruktury technicznej i urządzeń budowlanych, które można sytuować poza nieprzekraczalną linią zabudowy;”;

- § 5 pkt 3 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „5. **Rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń: (...)** 3) **obowiązujących linii zabudowy; 4) nieprzekraczalnych linii zabudowy;”;**
- § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. **W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się: (...)** 2) **nakaz realizacji zabudowy zgodnie z wskazanym na rysunku planu przebiegiem obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy;**”.

Skoro zgodnie z ustaleniami uchwały, rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, a sytuowanie nowej zabudowy musi być realizowane zgodnie z obowiązującymi i nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, to linie te powinny zostać wyznaczone na rysunku planu na terenach pod planowaną zabudowę.

Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na **brak określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy** na terenach przeznaczonym pod zabudowę zagrodową, oznaczonych symbolami: 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM, **podczas gdy z ustaleń tekstu uchwały wynika możliwość realizacji na tych terenach nowych budynków wchodzących w skład zabudowy zagrodowej (budynków mieszkalnych, obiektów i urządzeń służących do obsługi produkcji rolniczej) oraz budynków usługowych, gospodarczych i garażowych, co wynika wprost z ustalonego przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania tych terenów,** o których mowa powyżej.

Powyższe wskazuje, że na terenach: 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM **nie określono za pomocą linii zabudowy obszarów, w granicach których może być realizowana nowa zabudowa, stanowiąca ich podstawowe przeznaczenie, jak też rozbudowa zabudowy istniejącej, zaś ustalenia: § 18 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 oraz § 8 pkt 9 uchwały, są sprzeczne z rysunkiem planu.** Oznacza to również, że **podstawowe przeznaczenie powyższych terenów nie może być na nich realizowane.** Natomiast w przypadku, gdy zamierzeniem gminy nie było dopuszczenie do realizacji zabudowy na tych terenach, to nie powinny dla nich obowiązywać ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń tekstu uchwały nie wynika, żeby na terenach: 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM obowiązywały szczególne warunki ich zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, w postaci całkowitego zakazu zabudowy, który uzasadniałby brak wyznaczenia linii zabudowy na tych terenach. W tekście uchwały brak ustaleń wyłączających powyższe tereny spod zabudowy.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów: 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM. W związku z brakiem określenia linii zabudowy na tych terenach, załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia również wymogów wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz narusza § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, zobowiązujący do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

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 dla terenów oznaczonych symbolami: 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM.

Z analizy rysunku planu wynika ponadto, że również na terenie oznaczonym symbolem 10MN

nie wyznaczono żadnych linii zabudowy, podczas gdy zgodnie z ustaleniami § 19 ust. 1 uchwały, ten teren został przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, na którym dopuszczono lokalizowanie zabudowy usługowej w zakresie usług podstawowych nieuciążliwych, dla której ustalenia w zakresie zasad zagospodarowania terenu oraz zasad kształtowania zabudowy określono w § 19 ust. 2 i ust. 3 oraz w § 8 pkt 9 uchwały.

W § 19 ust. 2 uchwały, w ramach zasad zagospodarowania tego terenu, ustalono m.in., że: „1) obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu; (...) 3) zachowanie powierzchni biologicznie czynnej zgodnie z §8. pkt 8) uchwały (* błędnie przywołano pkt 8, zamiast pkt 9 § 8 uchwały); 4) wskaźnik intensywności zabudowy od 0,2 do 1; (...) 8) adaptacja istniejącej zabudowy z dopuszczeniem rozbudowy, nadbudowy i przekształceń w ramach dopuszczalnego przeznaczenia i z zachowaniem zasad kształtowania zabudowy w pkt 3. (* błędnie przywołano pkt 3, zamiast ust. 3 § 19 uchwały);”. W § 8 pkt 9 uchwały ustalono: „9) nakaz zachowania przynajmniej 70% terenu każdej działki jako – powierzchni biologicznie czynnej na terenach oznaczonych symbolem RM i MN; (...)”.

Z zasad kształtowania zabudowy określonych w § 19 ust. 3 uchwały dla ww. terenu wynika, że: „1) maksymalna wysokość budynków mieszkalnych i usługowych: do 12m; 2) maksymalna wysokość budynków garażowych i gospodarczych do 7m; 3) geometria dachu: dla budynków mieszkalnych i usługowych dachy dwu lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci dachowych od 30° do 45°; główna kalenica dachów: równoległa do frontu działki; dla budynków gospodarczych i garażowych dachy jedno, dwu lub wielospadowe o kącie nachylenia połaci dachowych do 45°, kierunek głównej kalenicy dachu dowolny; 4) szerokość elewacji frontowej budynków mieszkalnych i usługowych od 8m do 18m.”.

Biorąc pod uwagę ustalony w § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały, nakaz realizacji zabudowy zgodnie ze wskazanym na rysunku planu przebiegiem obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, oraz brak wyznaczenia na rysunku planu na terenie 10MN linii zabudowy należy stwierdzić, że rysunek planu nie dopuszcza możliwości realizacji zabudowy, zarówno nowej, jak też rozbudowy już istniejącej zabudowy, na terenie 10MN, podczas gdy w § 19 ust. 2 i ust. 3 uchwały ustalono dla tego terenu zasady jego zagospodarowania oraz kształtowania zabudowy. W odniesieniu do terenu 10MN, rysunek planu jest, w tym zakresie, rozbieżny z tekstem uchwały, bowiem nie wyznacza obszaru, na którym może być realizowana zabudowa, o której mowa w § 19 ust. 1 uchwały, zgodnie z ustalonymi zasadami jej kształtowania oraz zagospodarowania terenu.

W uchwale brak ustaleń, że na terenie 10MN obowiązuje zakaz zabudowy, który uzasadniałby brak wyznaczenia na nim linii zabudowy. W przypadku, gdy zamierzeniem gminy nie było dopuszczenie do realizacji zabudowy na terenie 10MN, to nie powinny dla niego obowiązywać ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, zawarte w § 19 ust. 2 i ust. 3 oraz w § 8 pkt 9 uchwały. W tekście uchwały brak wyłączenia ze stosowania dla tego terenu ustaleń dotyczących zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu 10MN.

Przed wszystkim jednak, w związku z brakiem wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, na wskazanych powyżej terenach, przy jednoczesnym określeniu parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy wskazujących na możliwość realizacji zabudowy kubaturowej, doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, co stanowi o naruszeniu dyspozycji 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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.

Powyższa 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 wprowadzie 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 ulice, 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 rzeczonoego 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, ”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 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.

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

przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Brak linii zabudowy, 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. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Podobne istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wiązać należy z sytuacją odwrotną – tj. określeniem na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy pomimo jednoznacznie sformułowanych, w ustaleniach części tekstowej uchwały, zakazów związanych z realizacją zabudowy. Powyższe 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.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. 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 przetrzucać 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.”

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: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. 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: „Słuszne 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.”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej uchwały w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- 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 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;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

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.”.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia 2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).”.

Uchwała we wskazanym powyżej zakresie narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały dla terenów oznaczonych symbolami: 10MN, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 13RM, 16RM, 20RM, 21RM, 23RM i 24RM.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do naruszenia przepisów odrębnych oraz do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami:

- 5MN, 7MN, 8MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN i 15MN, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (*vide* § 19 ust. 1 uchwały);
- 4RM, 5RM, 8RM, 9RM, 10RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 21RM, 22RM i 23RM, przeznaczonych pod zabudowę zagrodową (*vide* § 18 ust. 1 uchwały), w związku z ich położeniem w sąsiedztwie terenów przeznaczonych pod lasy.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy 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.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Zatem podstawowe odległości w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia „Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

- jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).”

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest spełnienie zatem następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;
- 2) obszar na którym znajduje się granica (kontur) lasu **powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.**

Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z uwagi na fakt, że:

- na terenie oznaczonym symbolem 5MN, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 5MN;
- na terenie oznaczonym symbolem 7MN, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 7MN;
- na terenie oznaczonym symbolem 8MN, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10ZL, podczas gdy teren lasu znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od terenu 8MN;
- terenie oznaczonym symbolem 10MN, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 14ZL i 20ZL, podczas gdy tereny lasów bezpośrednio graniczą z terenem 10MN;
- na terenie oznaczonym symbolem 11MN, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 22ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 22ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a ponadto sytuowanie planowanej zabudowy na terenie 11MN nie zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 21ZL, podczas gdy teren 21ZL znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od terenu 11MN;
- na terenie oznaczonym symbolem 12MN, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 21ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 21ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- na terenie oznaczonym symbolem 13MN, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 21ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 21ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- na terenie oznaczonym symbolem 14MN, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 27ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 27ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

- na terenie oznaczonym symbolem 15MN, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 29ZL (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 29ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a ponadto sytuowanie planowanej zabudowy na terenie 15MN nie zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 30ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 15MN oraz nie zostało wyznaczone w odniesieniu do terenu 28ZL, podczas gdy teren 28ZL znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od terenu 15MN;
- na terenie oznaczonym symbolem 4RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 4RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 5RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 5RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 8RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 8RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 9RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 9ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 9RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 10RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 10ZL, podczas gdy teren lasu znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od terenu 10RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 12RM, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 15ZL (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 15ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a ponadto sytuowanie planowanej zabudowy na terenie 12RM nie zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii zabudowy w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 14ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 12RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 13RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 14ZL i 16ZL, podczas gdy tereny lasów bezpośrednio graniczą z terenem 13RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 14RM, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenów oznaczonych symbolami 20ZL i 22ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy tereny lasów 20ZL i 22ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie są jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;

- na terenie oznaczonym symbolem 15RM, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 21ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu 21ZL, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- na terenie oznaczonym symbolem 16RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 21ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 16RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 17RM, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 21ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- na terenie oznaczonym symbolem 18RM, sytuowanie planowanej zabudowy, zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na sąsiedniej działce położonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 23ZL, (linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu), podczas gdy ten teren lasu, w przedmiotowym planie miejscowym, nie jest przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- na terenie oznaczonym symbolem 21RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 25ZL, podczas gdy teren lasu bezpośrednio graniczy z terenem 21RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 22RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 27ZL, podczas gdy teren lasu znajduje się w odległości mniejszej niż 12 m od terenu 22RM;
- na terenie oznaczonym symbolem 23RM, nie zostało wyznaczone sytuowanie planowanej zabudowy, na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 27ZL i 28ZL, podczas gdy tereny lasów bezpośrednio graniczą z terenem 23RM.

Z ustaleń zawartych w § 7 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały wynika, że „1. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego ustala się: 1) obiekty i urządzenia na każdym terenie funkcjonalnym należy realizować w sposób zgodny z ustaleniami planu w zakresie warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy, z przepisami określonymi dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, z obowiązującymi przepisami odrębnymi i zasadami współżycia społecznego; 2) nakaz realizacji zabudowy zgodnie z wskazanym na rysunku planu przebiegiem obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy;”.

Zdefiniowana w § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy, nakazuje lokalizowanie budowli i budynków w granicach wyznaczonego przez nią obszaru, a zdefiniowana w § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały, obowiązująca linia zabudowy, nakazuje sytuowanie w jej linii ściany elewacji budynku w całości lub w części.

Z powyższych ustaleń oraz z rysunku planu wynika, że na terenach: 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 12RM, 14RM, 15RM, 17RM i 18RM, zabudowa powinna być lokalizowana w granicach obszaru wyznaczonego za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, które nakazują jej

lokalizowanie również bezpośrednio przy granicy terenów lasów: 15ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 29ZL, bowiem **linia zabudowy została „dociągnięta” do granicy lasu**, co oznacza, że sytuowanie zabudowy na tych terenach nie uwzględnia przepisów odrębnych. Ponadto sposób, w jaki została wyznaczona nieprzekraczalna linia zabudowy na powyższych terenach, jest sprzeczny z ustaleniami § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, **zobowiązującymi do lokalizowania zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi**. Powyższe stanowi również o sprzeczności części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, w tym zakresie, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 12RM, 14RM, 15RM, 17RM i 18RM** naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania podstawowych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Natomiast na terenach oznaczonych symbolami:

- 5MN, 7MN, 10MN, 4RM, 5RM, 8RM, 9RM, 13RM, 16RM, 21RM i 23RM graniczących bezpośrednio z terenami lasów, w tym również na terenach 15MN i 12RM;
- 8MN, 10RM i 22RM znajdujących się w odległości mniejszej niż 12 m od terenów lasów, w tym również na terenach 11MN i 15MN,

nie wyznaczono linii zabudowy od terenów lasów, co stanowi o braku uwzględnienia w przedmiotowym planie miejscowym przepisów odrębnych dotyczących sytuowania zabudowy od granicy lasu oraz o sprzeczności części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, w tym zakresie, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 7MN, 8MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 8RM, 9RM, 10RM, 12RM, 14RM, 15RM, 17RM, 18RM i 22RM, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania podstawowych odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Natomiast uchybienia uchwały związane z brakiem wyznaczenia linii zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: **10MN, 4RM, 5RM, 13RM, 16RM, 21RM i 23RM** oraz możliwością lokalizowania na nich zabudowy, zostały przedstawione we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Brak wyznaczenia linii zabudowy na tych terenach oznacza również, że w przedmiotowym planie miejscowym nie zostały uwzględnione szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy terenów lasów, wynikające ze wskazanych powyżej przepisów odrębnych, stosowanie których nakazuje § 7 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów**. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również

określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W przedmiotowym planie miejscowym **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 przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń**. Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: *„Słuszne 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.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”*.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

Rada Miejska w Gliniojecku nie wprowadziła ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie wynikających z ww. przepisu. Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające 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, ustalone w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać

przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

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 przeznaczzonego 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.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono, m.in. w orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie

nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;

- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...);
- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...);
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.”;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8

rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizację budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, 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 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 5MN, 7MN, 8MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, 8RM, 9RM, 10RM, 12RM, 14RM, 15RM, 17RM, 18RM i 22RM w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasów oznaczonych symbolem literowym ZL.

Uchwała zawiera również sprzeczne ustalenia pomiędzy tekstem i rysunkiem dotyczące lokalizowania zabudowy na terenach przeznaczonych pod zabudowę położonych bezpośrednio przy terenach przeznaczonych pod urządzenia melioracji wodnych.

W § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały ustalono, że tereny urządzeń melioracji wodnych zostały oznaczone symbolem **WS**. Zgodnie z ustaleniami § 24 ust. 1 pkt 1 uchwały: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **WS** (od **1WS** do **6WS**) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: tereny rowów melioracyjnych z zielenią nadwodną.”. W ramach zasad zagospodarowania tych terenów, w § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały, ustalono: „3) pozostawienie pasa wolnego od zabudowy i ogrodzeń od rowów melioracyjnych o szerokościach wg rysunku planu.”.

W § 8 pkt 7 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu ustala się: (...) 7) zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych w odległości mniejszej niż 5,0m, a ogrodzeń w odległości mniejszej niż 1,5m od korony rowów melioracyjnych i linii brzegowej cieków wodnych;”.

Tymczasem z rysunku planu wynika, że zabudowa na terenach oznaczonych symbolami:

- **2MN** i **3RM** została dopuszczona do realizacji w odległości mniejszej niż 5 m od terenu oznaczonego symbolem **3WS**, bowiem wyznaczone na tych terenach linie zabudowy: **obowiązujące** na terenie 2MN i nieprzekraczalne na terenie 3RM, zostały „dociągnięte” do terenu 3WS;
- **7MN** i **8MN** została dopuszczona do realizacji w odległości mniejszej niż 5 m od terenu oznaczonego symbolem **4WS**, bowiem wyznaczone na tych terenach **obowiązujące** linie zabudowy zostały „dociągnięte” do terenu 4WS.

Powyższe oznacza, że na rysunku planu nie uwzględniono ustaleń zawartych w § 8 pkt 7 i § 24 ust. 2 pkt 3 uchwały, odnośnie sytuowania zabudowy na terenach: 2MN, 7MN, 8MN i 3RM od terenów rowów melioracyjnych 3WS i 4WS, tym bardziej, że obowiązujące linie zabudowy

wyznaczone na terenach 2MN, 7MN i 8MN wprost **nakazują** sytuowanie w jej linii ściany **budynków**, a więc bezpośrednio przy terenach 3WS i 4WS, zaś ustalenia § 7 ust. 1 pkt 2 uchwały nakazują realizację zabudowy zgodnie ze wskazanym na rysunku planu przebiegiem obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Natomiast na terenie **10RM** nie wyznaczono na rysunku planu linii zabudowy od terenu **4WS**, co oznacza, że zabudowa na tym terenie może być sytuowana zgodnie z określoną na nim nieprzekraczalną linią zabudowy, a więc również bezpośrednio z terenem **4WS**.

Sprzeczności w powyższym zakresie stanowią o naruszeniu dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części tekstowej i graficznej uchwały.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: 2MN i 3RM w odległości mniejszej niż 5 m od granicy terenu oznaczonego symbolem 3WS oraz na terenach oznaczonych symbolami: 7MN, 8MN i 10RM w odległości mniejszej niż 5 m od granicy terenu oznaczonego symbolem 4WS.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 2204 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Z części tekstowej (vide: § 6 ust. 1 pkt 1, § 18 uchwały) i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny rolne, stanowiące m.in. tereny oznaczone symbolami: **1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM i 24RM**, przeznaczone pod zabudowę zagrodową.

W § 18 ust. 4 uchwały, dla ww. terenów o gruntach rolnych, zawarto ustalenia w brzmieniu: „4. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: 1) minimalna powierzchnia działki o funkcji rolniczej 2000m²; 2) kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego: od 70° do 90°; 3) szerokość frontu działki nie mniejsza niż 22m.”.

Powyższe ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości ustalono dla terenów o gruntach rolnych.

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości

wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2018 r. poz. 908).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 18 ust. 4 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM i 24RM, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności ustaleń § 18 ust. 4 uchwały, dotyczących zasad i warunków scalania nieruchomości, w odniesieniu do ww. terenów.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

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 stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

- art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- 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.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd,

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/26/2018 Rady Miejskiej w Głinojecku z 20 grudnia 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru zlokalizowanego w obrębie geodezyjnym Bielawy, gmina Głinojeck*, 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 Szipiera