



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 maja 2021 r.

Poz. 4806

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.95.2021.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 26 maja 2021 r.

dotyczy uchwały Nr XXX/111/2021 Rady Gminy Jedlińsk z 22 kwietnia 2021 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk obejmującego obszar w obrębie części miejscowości Bierwiecka Wola, Janki, Jedlińsk, Lisów, Nowe Zawady, Płasków, Piaseczno*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 maja 2021 r.

WNP-I.4131.95.2021.JF

**Rada Gminy Jedlińsk
ul. Warecka 19
26 – 660 Jedlińsk****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXX/111/2021 Rady Gminy Jedlińsk z 22 kwietnia 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk obejmującego obszar w obrębie części miejscowości Bierwiecka Wola, Janki, Jedlińsk, Lisów, Nowe Zawady, Płasków, Piaseczno”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 kwietnia 2021 r. Rada Gminy Jedlińsk podjęła uchwałę Nr XXX/111/2021 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk obejmującego obszar w obrębie części miejscowości Bierwiecka Wola, Janki, Jedlińsk, Lisów, Nowe Zawady, Płasków, Piaseczno”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

Zgodnie z treścią 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.

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.

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.

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.

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...)*
5) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na działce linie określające najmniejszą, dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku od granicy pasa drogowego, zgodnie z rysunkiem planu, nie wliczając wysuniętych poza ten

obrys schodów, wykuszy, okapów oraz balkonów, które mogą być wysunięte poza tę linię maksymalnie 1,5 m;”;

- **§ 9 pkt 16** uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się: (...) 16) lokalizację budynków od granicy lasów zgodnie z przepisami odrębnymi;”;*
- **§ 10 pkt 1 lit. b** uchwały, w brzmieniu: „*Ustala się: 1) zachowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy: (...) b) 6 m od linii rozgraniczających dróg oznaczonych symbolami KD-D1 - KD-D7 oraz dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami KDWI - KDW60,”;*

podczas gdy zgodnie z treścią ustaleń szczegółowych, **dla terenów oznaczonych symbolem R**, zawartych w **§ 25 ust. 2 pkt 2 i 3** tej samej uchwały, **jednocześnie: „2. Ustala się następujące warunki zagospodarowania: (...) 2) nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg publicznych: zgodnie z przepisami odrębnymi; 3) nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg wewnętrznych: 8 m od linii rozgraniczających;”**, zaś na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, **w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy** w ramach wszystkich terenów oznaczonych symbolem **R**, dla których dopuszczono możliwość realizacji zabudowy zagrodowej oraz budynków związanych z działalnością agroturystyczną (*vide* § 25 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz b uchwały), jak również nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami:

- **MN5 i U/MN9** mimo, iż przywołane wyżej ustalenia § 10 pkt 1 lit. b uchwały, nie znajdują zastosowania dla tych terenów, bowiem nie przylegają one do żadnej z wymienionych dróg, o których mowa w tych ustaleniach;
- **MN22** mimo, iż przylega on od strony zachodniej, południowej i wschodniej do terenu lasu oznaczonego symbolem **ZL**, o którym mowa w § 28 przedmiotowej uchwały.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu, jak również do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 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 miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. 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 wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod 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 rzeźzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętaj bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia, 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 zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia części tekstowej planu, jak również brak powiązania tekstu planu z rysunkiem w zakresie możliwości lokalizowania zabudowy zagrodowej oraz budynków związanych z działalnością agroturystyczną w ramach wszystkich terenów oznaczonych symbolem R (vide § 10 pkt 1 lit. b oraz § 25 ust. 2 pkt 3 uchwały), a także brak wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: MN5, MN22 i U/MN9, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, w celu doprowadzenia do zgodności tekstu planu z rysunkiem w tym zakresie.**

Należy również dodać, iż zamieszczanie w treści planu wykluczających się wzajemnie ustaleń w zakresie linii zabudowy, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczone w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Niejąko na marginesie wskazać należy, iż w planie miejscowym nie określa się *innych linii rozgraniczających*, niż te, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać przy należy, iż podejmując przedmiotową uchwałę Rada Gminy Jedlińsk, w ustaleniach § 2 ust. 1 pkt 4, zdefiniowała na potrzeby tej właśnie uchwały pojęcie linii rozgraniczających, przez którą należy rozumieć granicę pomiędzy terenami o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Użycie w treści uchwały pojęcia *linii rozgraniczających* należy więc, z woli samego ustawodawcy oraz uchwałodawczy, rozumieć w oparciu o przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p., rozporządzenia wykonawczego oraz treści uchwały. W tej sytuacji należy wskazać, iż dokonując ustaleń w zakresie określenia linii zabudowy brak podstaw prawnych do uznania, że linia rozgraniczająca stanowi synonim linii granicznej odnoszącej się do pasa drogowego wynikającego z art. 4 pkt 1 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 470, z późn. zm.).

Organ nadzoru podkreśla, iż zgodnie z:

- art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, pas drogowy to wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą;
- art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, droga to budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno - użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem, iż droga musi być budowlą, zaś pas drogowy stanowi grunt, na którym ta budowla jest zlokalizowana. Wymóg dotyczący budowli muszą spełniać również drogi wewnętrzne, bowiem zgodnie z definicją zawartą w art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi. Pojęcie pas drogowy, jest zatem pojęciem szerszym niż pojęcie droga, którą należy odczytywać łącznie z dyspozycją art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, iż posługiwanie się w części tekstowej planu miejscowego zamiennie pojęciem *granicy pasa*

drogowego bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji na załączniku graficznym, oraz pojęciem *linii rozgraniczających dróg*, pozostaje w sprzeczności zarówno z ustaleniami § 2 ust. 1 pkt 4 tej uchwały, jak również stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Niemniej, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym **określa się obowiązkowo** „6) *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;*”.

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

Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika nie tylko z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Należy bowiem pamiętać, że konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać **w szczególności określenie linii zabudowy** (...)”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) **linie zabudowy** oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, że **ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.**

Tymczasem, oprócz przywołanych powyżej wewnętrznych sprzeczności części tekstowej planu, również rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, który wynika także z ustaleń **§ 2 ust. 1 pkt 5** uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w odniesieniu do:

- wszystkich terenów oznaczonych symbolem R, dla których dopuszczono możliwość realizacji zabudowy zagrodowej oraz budynków związanych z działalnością agroturystyczną;
- terenów oznaczonych symbolami: **MN5**, **MN22** i **U/MN9**, dla których ustala się odpowiednio realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem usług (*vide* § 13 ust. 1 pkt 1 i 2 lit. a uchwały) oraz realizację usług i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*vide* § 18 ust. 1 pkt 1 lit. a oraz b uchwały).

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu

*Administracyjnego: z dnia 6 września 2012r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r.. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego*

prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II 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 *„(...) 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 przerywać na następny etap postępowania budowlanego.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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. Zasada pozostaje obowiązkiem 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 określone 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.

Tymczasem, na rysunku planu **nie określono linii zabudowy**, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, zaś z ustaleń części tekstowej wynika możliwość realizacji budynków.

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, jak również wewnętrzna sprzeczność części tekstowej planu w tym zakresie, 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 stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenów, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, w związku z treścią przywołanego wyżej § 10 pkt 1 uchwały, skoro jednocześnie pozostaje on w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 25 ust. 2 pkt 3 uchwały i nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, wbrew definicji nieprzekraczalnych linii zabudowy, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach wszystkich terenów oznaczonych symbolem R oraz terenów oznaczonych symbolami: MN5, MN22 i U/MN9. Sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 także 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.*

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej 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/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 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.*”.

Tymczasem, jak wynika z dokonanej analizy przedmiotowego planu miejscowego, również treść ustaleń:

- **§ 24 ust. 2 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się następujące zasady kształtowania i zagospodarowania terenu, (...) 2) **dopuszcza się lokalizację budynku** zaplecza technicznego o maksymalnej powierzchni zabudowy do 150 m², **wysokości budynku do 5 m**, z dachem dwuspadowym o kącie nachylenia połaci dachowych 10⁰-30⁰ lub płaskim;”, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu dla wszystkich terenów oznaczonych symbolem **FO**, z uwagi na określenie linii zabudowy tylko dla części z tych terenów;
- **§ 32 ust. 1 pkt 2 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **ZC** – tereny cmentarzy wraz ze strefami ochrony sanitarnej 50m i 150m, ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) **niezbędne budynki** związanych z podstawowym przeznaczeniem teren: kaplica, dom pogrzebowy o indywidualnych formach architektonicznych nawiązujących do funkcji terenu o wysokości nie wyższej niż 12 m;”, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, z uwagi na brak określenia linii zabudowy w granicach tych terenów;
- **§ 66 pkt 2 lit. b** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **KK** – teren kolei (teren zamknięty), ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: (...) b) **budynki funkcjonalnie związane z linią kolejową**, (...)”, nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu, z uwagi na brak określenia linii zabudowy w granicach tego terenu.

Ponadto, biorąc pod uwagę treść przywołanych powyżej ustaleń § 9 pkt 16 uchwały, organ nadzoru wskazuje, iż istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, 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 rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.

W przedmiotowym planie miejscowym nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że **wbrew ustaleniom zawartym w § 9 pkt 16 uchwały:**

- **wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy w sposób dopuszczający do realizacji budynków, m.in. na terenach oznaczonych symbolami: MN8, MN9, MN10, MN14, MN15, MN18, MN20, MN21, MN68, MN71, MN73, MN87, MN88, MN89, U/MN2, bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu** położonej przy granicy terenów oznaczonych symbolem **ZL**, podczas gdy te tereny lasów, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną;
- **nie wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem MN22, mimo, iż jest on usytuowany bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu** położonej przy granicy terenu oznaczonego symbolem **ZL**, podczas gdy ten teren lasu, w przedmiotowym planie miejscowym, nie został przeznaczony pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej, w tym zakresie, 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.

W przedmiotowym planie miejscowym **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów**. Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami **§ 9 pkt 16** tekstu planu a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy wskazać, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie 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: „*Śluszne 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. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona z naruszeniem przepisów odrębnych. Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem

o wprowadzenie ogólnego zapisu w części tekstowej, bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (część tekstowa i graficzna), ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, 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 Prawo budowlane, 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 przeznaczanego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. **W tym przypadku brak wskazania w części graficznej planu strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów, wbrew ustaleniom § 9 pkt 16 uchwały, stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Należy przy tym zauważyć, iż na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, w którym Sąd stwierdził: „(...) W związku z powyższym, nie można zgodzić się ze stanowiskiem i argumentacją strony skarżącej kasacyjnie, że linia zabudowy „dociągnięta” do granicy lasu nie przesądza o dopuszczeniu zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu. Skoro, jak twierdzi skarżący kasacyjnie, odległości te reguluje rozporządzenie

w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz, że odległości te nie mogą być mniejsze niż określone w tych przepisach, to dyspozycję wynikającą z tych przepisów, lokalny prawodawca powinien uwzględnić w planie, czego jednak nie uwzględnił na rysunku planu.

W planie miejscowym nie spełniono dyspozycji wynikającej z przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, bowiem przez sposób, w jaki wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy, dopuszczono do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy lasu pomimo, że (...) samo ustaliło, że sytuowanie budynków musi odbywać się zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy. Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 8MM, 11MN i 16MN, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w związku z ich położeniem w sąsiedztwie lasów. Tym samym nie można zgodzić się z argumentacją skargi, że nie jest możliwe wyznaczenie, na rysunku planu, nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu, z powodu wielokrotnie zmieniających się przepisów ustawy Prawo budowlane i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zaś brak określenia linii zabudowy na rysunku planu oraz odwołanie się w tekście uchwały do przepisów odrębnych z zakresu budownictwa, ma na celu dostosowanie ustaleń planu do zmieniających się przepisów z zakresu budownictwa, co pozwoli na zachowanie aktualności jego ustaleń niezależnie od zachodzących w tych przepisach zmian oraz nie będzie powodowało sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały. (...)

W zaskarżonym wyroku wskazano na możliwość odstępstw od przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, a których łączne spełnienie umożliwia sytuowanie budynków w odległości bliższej niż 12 m od lasu. **W przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, pozwalające na takie odstępstwo.** Tym samym „dociągnięcie” nieprzekraczalnej linii zabudowy do granicy lasu narusza ww. przepisy odrębne, ustalając inną, niż w ww. rozporządzeniu odległość realizacji budynków od lasu. (...)

Mając na względzie powyższe uwagi i twierdzenia, wbrew zarzutom i argumentom skargi, należy podzielić stanowisko zawarte w zaskarżonym wyroku, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad, sporządzania planu miejscowego, gdyż: nie ustalono

w jednoznaczny sposób zasad zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie lasów, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, jako „dociągniętej” do granicy lasu, pomimo odwołania w części tekstowej uchwały do obowiązywania przepisów odrębnych, brakiem uwzględnienia w części graficznej uchwały, obligatoryjnych elementów planu miejscowego dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, jak też szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. (...)”.

Ponadto 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 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 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 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 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 lokalizacje 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.”;

– 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

Z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza, w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, w celu doprowadzenia do spójności zarówno samej treści uchwały, jak również części tekstowej planu z jego częścią graficzną, w zakresie jednoznacznego określenia obszaru tzw. „ruchu budowlanego” w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, a także rozbudowę zabudowy już istniejącej.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i doprowadzenia do zgodności części tekstowej z rysunkiem planu, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, iż biorąc pod uwagę ustalenia:

- **§ 66 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **KK** – teren kolei (teren zamknięty), ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: teren komunikacji kolejowej;*”;
- **§ 67 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **KK/ZZ** – teren kolei (teren zamknięty) w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: teren komunikacji kolejowej;*”;

należy stwierdzić, iż szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy, na terenach graniczących z obszarem kolejowym, wynika wprost z art. 53 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 1043, z późn.

zm.), zgodnie z którym: „1. *Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urzędzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego.*

2. Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4.(...) 4. *Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.*”. Obszar kolejowy zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy, to „(...) *powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy*”.

Dodatkowo ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1227 z późn. zm.).

Zaznaczyć również należy, iż obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2020 r. poz. 2052, z późn. zm.). Zgodnie z decyzją Nr 14 Ministra Infrastruktury z 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI. poz. 38, z późn. zm.), załącznik nr 7 do decyzji, określa granice i powierzchnie terenów zamkniętych według podziału administracyjnego i ewidencji gruntów, przy czym granice działek ewidencyjnych są granicami terenów zamkniętych. Jak wynika z ww. załącznika nr 7, działka oznaczona numerem ewidencyjnym **313** z obrębu Lisów, gmina Jedlińsk o powierzchni 18,1200 ha stanowi teren zamknięty, natomiast **działka oznaczona numerem ewidencyjnym 535/5 z obrębu Lisów, gmina Jedlińsk, położona również w granicach terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem KK, nie jest objęta granicami terenów zamkniętych w ww. załączniku nr 7.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy jednak stwierdzić, iż położenie terenów w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów kolejowych (działka oznaczona nr ewid. 313 obręb Lisów, gmina Jedlińsk),

stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Gminy Jedlińsk do określenia w planie miejscowym ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów, tj.: określenia w planie miejscowym stref ochronnych terenów zamkniętych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów w ww. strefie. Przede wszystkim zaś, w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym (terenem zamkniętym), winien obowiązywać zakaz lokalizowania nowej zabudowy. Tym samym **brak wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym (terenem zamkniętym), stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym.**

Powyższe stanowisko znajduje swoje potwierdzenie również w orzecznictwie sądowo - administracyjnym, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 czerwca 2007 r., sygn. akt II OSK 346/07 (publ. LEX nr 341369): „*Należy podzielić pogląd, iż brak jakiegokolwiek wzmianki czy odesłania w tekście planu miejscowego do ograniczeń jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowych, chodzi przede wszystkim o ustawę z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94) oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. Nr 249, poz. 2500), stanowi naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i uzasadnia ingerencję organu nadzoru*”.

Z kolei w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13 Sąd stwierdził, iż: „*Zaznaczyć należy, iż zgodnie z art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym obszar kolejowy to określony działkami ewidencyjnymi obszar, na którym usytuowane są linie kolejowe oraz inne budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowych, a także służące do obsługi przewozu osób i rzeczy. Obszar kolejowy jest jednym z rodzajów terenu zamkniętego, tj. zgodnie z art. 2 pkt 11 u.p.z.p., o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.). W myśl tej ostatniej ustawy tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. (...) Analiza tekstu zaskarżonej uchwały, jak również części graficznej planu wskazuje, że wokół zaznaczonego*

na rysunku planu terenu zamkniętego (...) nie wyznaczono w planie strefy ochronnej tego terenu zamkniętego, jak również nie ustalono żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów przyległych bezpośrednio do kolejowego terenu zamkniętego. Z oglądu rysunku planu wynika, że tereny oznaczone symbolami 16MN, 19MN, 26MN, 3MNU, co podniósł skarżący, położone w bezpośrednim sąsiedztwie terenów kolejowych zamkniętych - zostały przeznaczone pod różnego rodzaju zabudowę, zaś zapis planu nie ujmuje natomiast ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 10 listopada 2004 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie budowli i budynków, drzew lub krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, a także sposobu urządzania i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2004 r. Nr 249, poz. 2500). Brak zapisu tych ograniczeń w poszczególnych punktach planu miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p., skutkujące stwierdzeniem nieważności części tego planu t.j. § 7 ust. 2 w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 16MN, 19MN, 26MN oraz § 7 ust. 3 uchwały w części dotyczącej terenu oznaczonego na rysunku planu - 3MNU (pkt.I ppkt 7 i 8 sentencji wyroku). Wprawdzie Wojewoda Mazowiecki wnosił o stwierdzenie nieważności ustaleń planu w odniesieniu do wymienionych powyżej jednostek terenowych tylko w zakresie w jakim zlokalizowane są w odległości do 10 m od granicy z obszarem kolejowym, to jednak Sąd uznał za zasadne stwierdzenie nieważności wskazanych postanowień planu w odniesieniu do całości terenów objętych wymienionymi powyżej jednostkami terenowymi. W ocenie Sądu nie było podstaw do zastosowania ograniczenia wskazanego przez Wojewodę. Skoro bowiem Rada nie określiła granic wymaganej przepisami prawa strefy ochronnej, jak również nie ustanowiła żadnych ograniczeń i zakazów zabudowy związanych z sąsiedztwem terenów kolejowych, zakwalifikowanych do terenów zamkniętych, to ustalenia dla wymienionych powyżej jednostek terenowych zostały dokonane z naruszeń zasad i wadliwość ta odnosi się do całego terenu objętego tymi jednostkami terenowymi. Sąd uznał, że również z powyższych przyczyn należy stwierdzić nieważność § 6 ust. 7 pkt 3 ustalającego oznaczenia i klasy dla poszczególnych terenów komunikacji wydzielonymi liniami rozgraniczenia na rysunku planu i ust. 8 pkt 1 lit. c) tego paragrafu, dopuszczającego lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (w tym powiązań z układem zewnętrznym m.in. wodociągów, sieci elektrycznych, gazowych, kanalizacji), w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 9 KDD i 10 KDD. Zauważyć należy, iż podobnie teren oznaczony na rysunku planu symbolem 3ZU położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie ze wskazanym terenem zamkniętym, co czyni zasadnym stwierdzenie nieważności § 7

ust. 9 pkt 2 lit. a) dopuszczającego na terenach zieleni urządzonej lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej, w części dotyczącej tego terenu (pkt I ppkt 5 i 9 sentencji wyroku). (...) Z opisanego charakteru decyzji określającej teren zamknięty wynika, że decyzja ta stanowi element stanu prawnego, który winien być uwzględniony przez radę gminy przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W przedmiotowej sprawie Rada Miejska (...) nie wyznaczyła strefy ochronnej wymienionego terenu zamkniętego, a co za ty idzie nie ustaliła ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w strefie ochronnej, w tym zakazu zabudowy.”.

Ponadto, jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19: *Obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych w procedurze planistycznej wynika także z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. W okolicznościach przedmiotowej sprawy w planie miejscowym obejmującym teren zamknięty (działka nr ewid. 2672/40), który jednocześnie stanowi obszar kolejowy, uwzględnienia wymaga treść normy wynikającej z art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym. Stosownie do art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym przez obszar kolejowy należy rozumieć powierzchnię gruntu określoną działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy. Zgodnie z art. 53 ustawy o transporcie kolejowym, budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m. Przy czym, stosownie do ust. 3 art. 53 ustawy o transporcie kolejowym odległości, ta, dla budynków mieszkalnych, szpitali, domów opieki społecznej, obiektów rekreacyjno-sportowych, budynków związanych z wielogodzinnym pobytem dzieci i młodzieży powinny być zwiększone, w zależności od przeznaczenia budynku, w celu zachowania norm dopuszczalnego hałasu w środowisku, określonych w odrębnych przepisach.*

Obowiązku zachowania odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy (art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym). W zaskarżonej uchwale nie uwzględniono całości regulacji art. 4 ust. 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym.

W rozpoznawanej sprawie, co jest niekwestionowane, droga kolejowa znajduje się na działce nr ewid. 2672/40. Oznacza to, że stosownie do definicji obszaru kolejowego zawartej w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym, powierzchnia gruntu działki nr ewid. 2672/40 stanowi obszar kolejowy. Jednocześnie stosownie do treści decyzji Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 2017 r., Nr 32, działka nr ewid. nr 2672/40 wchodzi w skład terenu zamkniętego. W konsekwencji granice działki nr ewid. 2672/40 stanowią granice obszaru kolejowego, a przy tym pokrywają się z granicami terenu zamkniętego ustanowionego decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. nr 3, zmienioną decyzji tego Ministra z dnia 22 grudnia 2014 r.. Nr 28 oraz decyzjami Ministra Minister Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 sierpnia 2017 r.. Nr 32 i 18 grudnia 2017 r. Nr 42 (zob. protokół rozprawy wraz z mapami ewidencyjnymi przedstawionymi na rozprawie, k. 98-101 akt sądowych). Oznacza to, że cała ta działka jednocześnie stanowi obszar kolejowy i teren zamknięty.

W odniesieniu do część terenu zamkniętego stanowiącego jednocześnie obszar kolejowy (działka nr ewid. 2672/40) w zaskarżonym planie miejscowy dopuszczono możliwość usytuowania budowli - dróg publicznych o parametrach technicznych klasy „lokalne” (7KDL) oraz o parametrach technicznych klasy „dojazdowe” (2KDD), a także dopuszczono lokalizację dróg (ulic) i parkingów oraz obiektów małej architektury i ogrodzeń nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych (2 KK/D, 3 KK/D IKK/D). Tymczasem w świetle art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym w obszarze kolejowym dopuszcza się budowę wyłącznie obiektów związanych z infrastrukturą kolejowy. W definicji ustawowej obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów niewymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym (por. wyroki NSA z 18 grudnia 2008 r., sygn. akt II OSK 1657/07 oraz z 21 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 704/17). Jak słusznie wskazano w powołanych w skardze wyrokach, zakaz ten wzmacnia ustanowienie w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym dalszego zakazu chociażby zbliżania się tych innych obiektów do granicy obszaru kolejowego, a zatem tym bardziej zakazane jest sytuowanie innych obiektów wewnątrz obszaru kolejowego (wyroki NSA z 16 stycznia 2013 r. II OSK1691/11 oraz z 7 listopada 2013 r., sygn. akt II OSK 1276/12).

W konsekwencji zakazy wynikające ze stosowanych łącznie art. 4 pkt 8 i art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinny znaleźć swój wyraz w planie miejscowym, z którego ustaleń powinno jednoznacznie wynikać, że obszar kolejowy nie jest przewidziany do zabudowy, w inny sposób niż określony w art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym. Obszar ten powinien zostać określony w sposób jednoznaczny i jednorodny w części tekstowej i graficznej. Skoro bowiem

przepisy rangi ustawy wykluczają możliwość budowy na obszarze kolejowym obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych, to w planie miejscowym nie można dopuścić budowy takich obiektów, w szczególności poprzez określenie innego przeznaczenia niż jako obszar kolejowy. Przepis art. 4 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie wyłącza stosowania przepisów ustawy o transporcie kolejowym. Umknęło to uwadze Rady Miasta to, że granica terenu kolejowego, jako terenu zamkniętego (art. 2 pkt 11 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w związku z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja Prawo geodezyjne i kartograficzne; Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.), niekoniecznie musi pokrywać się z granicą obszaru kolejowego (art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym). Prawnie są to bowiem dwa różne pojęcia (choć w praktyce mogą się pokrywać). Jednakże w tej sprawie granice obszaru kolejowego i terenu zamkniętego pokrywają się. Gmina jest zobowiązana uwzględnić odległości, o których mowa w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym w odniesieniu do obszaru kolejowego w planie miejscowy (zob. wyrok NSA z 22 sierpnia 2018 r., II OSK 2098/16 i 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 942/17).

Reasumując, skoro na obszarze kolejowym (w tej sprawie działka nr ewid. 2672/40) wykluczone jest dopuszczenie budowy obiektów budowlanych nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowych, to w planie miejscowym nie można dopuścić budowy takich obiektów. Z tych względów skoro w zaskarżonym planie miejscowym część tego obszaru przeznaczono pod budowy dróg publicznych o parametrach technicznych klasy „lokalne” (7KDL) oraz o parametrach technicznych klasy „dojazdowe” (2KDD), a także dopuszczono lokalizację dróg (ulic) i parkingów oraz obiektów małej architektury i ogrodzenia nie związane wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej (2 KK/D, 3 KK/D IKK/D), to ustalenia te są sprzeczne z przepisami ustawy. Naruszenie to stanowi istotne naruszenia zasad sporządzania planu skutkujące nieważnością uchwały w tej części, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania

przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów.

Tymczasem w przedmiotowej sprawie, jak wynika ze sposobu określenia wysokości zabudowy, w ramach ustaleń **§ 15 ust. 3 pkt 1 i 2** uchwały, w brzmieniu: „*3. Ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy: 1) wysokość budynków mieszkalnych i usługowych: do 12 m; 2) wysokość budynków gospodarczych i garaży: do 7 m;*”, **dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami: RM1, RM2, RM3, RM4, RM5, RM6, RM7 i RM8, przeznaczeniem podstawowym nie jest jednak zabudowa zagrodowa**, bowiem maksymalna wysokość budynków inwentarskich, związanych z rolnictwem i produkcją rolną, nie została de facto w ogóle określona w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., winny zostać określone w odniesieniu do ściśle określonego przeznaczenia terenu, które również muszą zostać określone w sposób jednoznaczny. Powyższe oznacza, iż wbrew ustaleniom **§ 25 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz ust. 2 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych symbolem **R** – tereny rolnicze, ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) zabudowa zagrodowa, (...) 2. Ustala się następujące warunki zagospodarowania: 1) zasady zagospodarowania dla zabudowy zagrodowej zgodnie z § 15 ust. 2 i 3;””, **brak jest również możliwości dopuszczenia zabudowy zagrodowej w ramach terenów oznaczonych symbolem R.**

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż zarówno w ustaleniach **§ 15 ust. 1 pkt 1** uchwały, jak również w ustaleniach **§ 25 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz ust. 2 pkt 1** uchwały, Rada Gminy Jedlińsk posługuje się pojęciem **zabudowy zagrodowej**, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

Powyższe oznacza, iż na ww. terenach nie jest możliwa realizacja zabudowy zagrodowej odpowiednio w ramach przeznaczenia podstawowego lub dopuszczalnego, w postaci budynku inwentarskiego i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro zatem, stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek

terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczonej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. **Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej**. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.) „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja odpowiednio przeznaczenia podstawowego lub dopuszczalnego w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego.

Tymczasem stosownie do dyspozycji 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. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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. Stosownie do § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. **Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.**

Przeznaczenie terenu określone w planie miejscowym przez radę gminy, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Brak możliwości realizacji budynków inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej uniemożliwia jej faktyczną realizację, zaś faktyczna zabudowa na tym terenie to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy przy tym także zauważyć, iż w przepisie § 3 pkt 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zdefiniowano również pojęcie budynku gospodarczego.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

Skoro z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że **określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, to oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów.**

Powyższe skutkuje bowiem brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, z uwagi na **brak jednoznacznego określenia, w części tekstowej planu, wysokości dla zabudowy zagrodowej w ramach wszystkich terenów oznaczonych symbolem RM i R,** co stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

W tym miejscu wskazać należy, iż z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że **ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.** Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę,

w tym także budowli. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury. Tym samym należy stwierdzić, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń § 34 ust. 1 pkt 2 lit. b, ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **WS2** – tereny wód powierzchniowych śródlądowych płynących, ustala się: (...) 2) przeznaczenie dopuszczalne: b) elektrownie wodne. 2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1 pkt 1) ustala się: (...) 2) odległość obiektów budowlanych od linii brzegowej cieków wodnych zgodnie z obowiązującymi przepisami. (...) 4. W terenach, o których mowa w ust. 1 pkt 1) zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić naturalny spływ wód, a w szczególności: 1) budowy kubaturowych obiektów budowlanych; 2) odległość obiektów budowlanych od linii brzegu cieków zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi;”, również dla innych obiektów budowlanych niż budynki, dopuszczonych do realizacji w ramach terenu oznaczonego symbolem WS2, nie określono maksymalnej wysokości, podczas gdy przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Powyższe oznacza, że skoro plan miejscowy przewiduje realizację innych obiektów budowlanych niż budynki, to powinien zawierać również ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dotyczące określenia gabarytów tych obiektów, które należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Brak określenia powyższego parametru m.in. dla elektrowni wodnych, uniemożliwia ich realizację oraz oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, wskazanych w powyższych przepisach ustawy i rozporządzenia. Stanowisko w powyższym zakresie znajduje również swoje potwierdzenie w judykaturze. Na uwagę zasługuje tu wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 czerwca 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 525/16, zgodnie z którym: „Sąd w składzie rozpoznającym niniejszą skargę przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo

budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy niewątpliwie dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Ustalenie w planie wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do niektórych obiektów budowlanych (głównie budynków mieszkalnych) powoduje, że gmina nie realizuje swojego obowiązku w ramach przyznanej wyłącznej kompetencji do kształtowania zabudowy i ład przestrzennego. Ustalenie tego parametru służy precyzyjnemu określeniu granicy inwestowania w przestrzeni. Uchylenie się od obowiązku w odniesieniu do wszystkich obiektów budowlanych tworzących zabudowę na terenie objętym planem, mimo że plan przewiduje możliwość realizacji dominant architektonicznych, obiektów małej architektury i budynków wykorzystywanych dla potrzeb gospodarki leśnej, a także innych obiektów powoduje że kompetencja należna gminie zostaje w sposób nieuprawniony przekazana innym podmiotom (organom budowlanym, inwestorom). Z tych względów ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 i pkt 5 lit. d) uchwały (wyluczające określenie wysokości dominant architektonicznych typu kościoły, kaplice) w istotny sposób naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy w związku z § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia. Nie jest żadnym usprawiedliwieniem tego mankamentu specyficzny charakter obiektów sakralnych, których wysokość jak przewiduje skarżący może być różna w zależności od wymagań technologicznych nadto kształtowała się przez wieki, jak powiada skarżący w swej skardze. Gmina ma obowiązek ustalić parametr wysokości maksymalnej zabudowy obowiązujący na terenie objętym planem niezależnie od tego, że dla różnych obiektów budowlanych charakterystyczne są różne wymagania technologiczne i różne są też potrzeby potencjalnych inwestorów. Prawidłowe jest stanowisko organu nadzoru, że skoro w planie miejscowym dopuszcza się realizację obiektów małej architektury (§ 22 pkt 3 lit. b i § 24 pkt 2 lit. a uchwały), to Rada winna określić gabaryt również tych obiektów budowlanych, w przeciwnym razie, uniemożliwia ich realizację. Realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów. Nieokreślenie podstawowego parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna wysokość zabudowy dla obiektów budowlanych, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, który w wskazał, iż ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w brzmieniu obowiązującym od dnia 11 września 2015 r., po zmianie wprowadzonej ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. 2015 r. poz. 774 ze zm.) nie zawiera już skreślonego przepisu art.15 ust.3 pkt 9 ustawy, który

fakultatywnie nakazywał określanie gabarytów obiektów małej architektury. Z powyższego w ocenie skarżącego wynika, że Rada nie miała obowiązku określenia gabarytów obiektów małej architektury. W ocenie Sądu należy mieć na uwadze, że niezależnie od treści art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. gabaryt obiektu o którym mowa w art.15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia odnosi się do obiektów budowlanych, a zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury (...), a w art. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane zdefiniowano pojęcie małej architektury przez które rozumieć należy niewielkie obiekty, a w szczególności: a) kultu religijnego, jak kapliczki, krzyże przydrożne, figury, b) posągi, wodotryski i inne obiekty małej architektury ogrodowej, c) użytkowe, służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki. Nie zasługują na uwzględnienie twierdzenia skarżącego w tym zakresie, bowiem nie usprawiedliwiają niewykonania ustawowego obowiązku. Źródłem obowiązku jest art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, a nie pkt 9 dodany do ustawy dopiero z chwilą wejścia w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. Tak więc potrzeba ustalenia parametrów zabudowy także dla tych obiektów wynikała z przepisów już obowiązujących.”.

Ponadto, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania wewnętrznej sprzeczności części tekstowej planu, w zakresie ustaleń dotyczących możliwości zastosowania indywidualnych ujęć wody w granicach strefy ochrony sanitarnej 150 m od cmentarza. Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w § 9 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się: (...) 9) zagospodarowanie terenów w strefach ochrony sanitarnej od cmentarzy zgodnie z przepisami odrębnymi;”, podczas gdy zgodnie z ustaleniami § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „2. W zakresie zaopatrzenia w wodę, ustala się: (...) 3) do czasu budowy sieci wodociągowych na terenach nie posiadających takich sieci dopuszcza się zaopatrzenie w wodę z indywidualnych studni z uwzględnieniem warunków określonych w przepisach odrębnych.”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny oznaczone symbolami: **MN29, MN38, MN50, MN51, MN53, MN61, MN62, MN63, MN65, U/MN, U2, U7, U8 i R**, znajdują się w części lub w całości w strefie sanitarnej 150 m od cmentarza, to tym samym Rada Gminy Jedlińsk, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1947, z późn. zm.).

Z uwagi na konieczność zachowania przy sytuowaniu cmentarzy odpowiednich wymogów sanitarnych upoważniono właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, jakie tereny

uznaje się za odpowiednie pod względem sanitarnym na cmentarze, w tym do określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, zakładów produkujących artykuły żywności, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze (*quod vide* art. 5 ust. 3 ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych). Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), które w § 1 ust. 1 wskazuje, że teren pod cmentarz powinien być lokalizowany w sposób wykluczający możliwość wywierania szkodliwego wpływu cmentarza na otoczenie, zaś w § 3 ust. 1 stanowi, że: **„Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociagową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”**.

Przytoczone powyżej przepisy mają na celu zagwarantowanie zachowania odpowiednich odległości od cmentarzy niezależnie od tego, czy w pierwszej kolejności powstanie cmentarz, czy też zabudowa na pobliskich terenach i przepisy te są skorelowane z przepisami regulującymi kwestie planowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 2 pkt 7, 9 i 11 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów;
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
- sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Powyższe wynika także z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś z wymogów określonych w § 4 pkt 7 a odnoszących się do zawartości części tekstowej, jak i wymagań określonych dla części graficznej, o których mowa w § 7 pkt 6.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, konieczne jest zatem wprowadzenie strefy sanitarnej od cmentarza, która wiąże się z wprowadzaniem zakazu realizacji obiektów budowlanych (zakaz zabudowy) i ograniczeniami w zabudowie, z uwagi na fakt istnienia

cmentarza. Za koniecznością wprowadzenia stref ochronnych przemawia wzgląd na potrzebę ochrony prawa własności, jej istotę i dopuszczalne ograniczenia tego prawa.

Tymczasem, mimo faktu, iż zgodnie z rysunkiem planu miejscowego ww. tereny, znajdują się w części lub w całości, w *granicach strefy sanitarnej w odległości 150 m od cmentarza*, to jednocześnie stosownie do treści § 80 ust. 2 pkt 3 uchwały, również na tych terenach w strefie do 150 m od cmentarza dopuszczono zasilanie z indywidualnych ujęć wody, podczas gdy tereny znajdujące się w tej strefie winny być wyłączone ze stosowania tego przepisu uchwały. Skoro przepis odrębny § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze, dopuszcza zabudowę w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza pod warunkiem, że teren ten posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone, **nie jest prawidłowym dopuszczenie na tym obszarze zaopatrzenia w wodę z indywidualnych ujęć wody**. Uwzględnienie bowiem tego przepisu oznacza, że **na obszarze do 150 m od granicy cmentarza, nie można dopuścić innego sposobu zaopatrzenia w wodę, niż sieć wodociągowa** (tak: wyrok NSA z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1486/14).

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie 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.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*.

W przedmiotowym planie, wbrew ustaleniom § 9 pkt 9 uchwały, w sposób nieprawidłowy ustalono w § 80 ust. 2 pkt 3 tej samej uchwały, możliwość zaopatrzenia w wodę z własnych ujęć wody (indywidualnych studni), w granicach strefy sanitarnej w odległości 150 m od cmentarza, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z § 3 ust. 1 rozporządzenia w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze.

W tym miejscu uzasadnienia należy raz jeszcze podkreślić, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem, Rada Gminy Jedlińsk dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej na terenach lasów, oznaczonych odpowiednio symbolami **ZL** i **ZL/ZZ**. Zgodnie bowiem z:

- § 5 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „3. Dopuszcza się budowę sieci infrastruktury technicznej, oraz obiektów i urządzeń związanych z rozbudową systemów infrastruktury technicznej, o której mowa w rozdziale 14, w sposób nie kolidujący z ustaleniami planu do uszczegółowienia na etapie pozwolenia na budowę.”;
- § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały, dla terenów lasów (**ZL**) „2. Ustala się następujące zasady zagospodarowania: (...) 3) dopuszcza się realizację liniowych obiektów infrastruktury technicznej z wyłączeniem gazociągów, bez uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na zasadach określonych przepisach odrębnych.”;
- § 29 ust. 2 pkt 3 uchwały, dla terenów lasów w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (**ZL/ZZ**) „2. Ustala się następujące zasady zagospodarowania: (...) 3) dopuszcza się realizację liniowych obiektów infrastruktury technicznej z wyłączeniem gazociągów, bez uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne na zasadach określonych przepisach odrębnych.”.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.), „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”. Skoro jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych

i leśnych, to w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, z późn. zm.), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2020 r. poz. 1463, z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: „*Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:* 1) *o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków;* 2) *związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.*”.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi, przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej, poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również **art. 4 pkt 6** ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów

rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej przepisach. Urządzenia infrastruktury technicznej, w tym *liniowe obiekty infrastruktury technicznej*, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”*.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak i o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały.

Mając na uwadze treść **art. 4 pkt 6** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, **przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, a także wyjaśnienia Wójta Gminy Jedlińsk zawarte w piśmie z:**

- 20 maja 2021 r., znak: 6721.20.2018.2019.2020.2021, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 17 maja 2021, znak: WNP-I.40.1.372.2021.JF, z których wynika, iż: „(...) a) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczony na działce nr ewid. 236/2 w ramach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem MN72 **nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk zatwierdzonym Uchwałą Nr VI/68/80 Gminnej Rady Narodowej w Jedlińsku z dnia 27 czerwca 1980r.** (...) b) teren rolniczy wyznaczony na działce nr ewid. 255/1 i 255/2 w ramach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem R **nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk z dnia 27 czerwca 1980r.** (...) **Mając na uwadze powyższe, zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na rolnicze nie wymaga uzyskania stosownej zgody;** c) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczony na działkach nr ewid. 255/5, 255/6 i 255/7 w ramach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem MN73 **nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk zatwierdzonym Uchwałą Nr VI/68/80 Gminnej Rady Narodowej w Jedlińsku z dnia 27 czerwca 1980r.** (...) d) teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz teren rolniczy wyznaczone na działkach nr ewid. 253 i 254 w ramach terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami MN73 i R **nie wymagały uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczony na działce nr ewid. 236/2 w ramach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem MN72 nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk zatwierdzonym Uchwałą Nr VI/68/80 Gminnej Rady Narodowej w Jedlińsku z dnia 27 czerwca 1980r.** (...) Ponadto wyznaczony teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyznaczony został po granicy użytku oznaczonego na mapie zasadniczej, na której sporządzony zlatał plan symbolem "B". (...) **Mając na uwadze powyższe, zmiana przeznaczenia gruntów**

leśnych na rolnicze nie wymaga uzyskania stosownej zgody; e) teren rolniczy wyznaczony na działkach nr ewid. 255/8, 255/9 i 336/5 w ramach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem R nie wymagał uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, ponieważ zgoda taka została uzyskana w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk zatwierdzonym Uchwałą Nr VI/68/80 Gminnej Rady Narodowej w Jedlińsku z dnia 27 czerwca 1980r. (...) Mając na uwadze powyższe, zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na rolnicze nie wymaga uzyskania stosownej zgody. (...)”;

- 24 maja 2021 r., znak: 6721.21.2018.2019.2020.2021, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 21 maja 2021 r., znak: WNP-I.40.1.372.2021.JF, z których wynika, iż: „(...) w archiwum Urzędu Gminy Jedlińsk brak jest dokumentu dotyczącego uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w trakcie opracowywania miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk, który został zatwierdzony Uchwałą Nr VI/68/80 Gminnej Rady Narodowej w Jedlińsku z dnia 27 czerwca 1980r. (...) Jedyńnym dowodem o zgodzie na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dla działek w miejscowości Lisów w gminie Jedlińsk oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 236/2, 255/1 i 255/2, 255/5, 255/6 i 255/7, 253 i 254, 255/8 i 255/9, 336/5, jest Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jedlińsk, zatwierdzony wyżej wymienionymi uchwałami ogłoszonymi w Dz. Urz. WRN w Radomiu nr 6 poz. 21 z dnia 19.09.1980r. oraz Dz. Urz. WR Nr 11 poz. 106 z 14.06.1991r. który obowiązywał do dnia 31 grudnia 2003r. i wyrys z tego planu dołączony był przy piśmie Znak: 6721.20.2018.2019.2020.2021 z dnia 20.05.2021r. (...)”;

należy stwierdzić, iż ww. działki położone w miejscowości Lisów w gminie Jedlińsk, stanowiące w całości lub w części grunt leśny, zostały przeznaczone odpowiednio pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, **pomimo braku zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.**

Mianowicie, Rada Gminy Jedlińsk **dopuszcza w miejscowości Lisów, lokalizowanie zabudowy:**

- **mieszkaniowej jednorodzinnej**, w ramach następujących jednostek terenowych oznaczonych symbolami:
- MN72, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 236/2, stanowiącej w całości użytek leśny;
 - MN73, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 255/5, 255/6 i 255/7, stanowiących w całości użytek leśny;

- MN73, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 253 i 254, stanowiących w części użytek leśny,
- **zagrodowej, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem R**, w granicach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi:
 - 255/1 i 255/2, stanowiących w części użytek leśny;
 - 253 i 254, stanowiących w części użytek leśny;
 - 255/8 i 255/9, stanowiących w całości użytek leśny;
 - 336/5, stanowiącej w części użytek leśny,

podczas gdy ww. działki nie były objęte wyrażeniem zgody przez Marszałka Województwa Mazowieckiego w Decyzji Nr 13/2021 z 1 marca 2021 r., znak: RW-RM-II.7151.123.2020.ŁK, tylko na przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nierolnicze i nieleśne **3,6454 ha gruntów leśnych** niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych w obrębach ewidencyjnych: Bierwiecka Wola, Piaseczno, Lisów, Jedlińsk w gminie Jedlińsk.

Tymczasem, zgodnie z informacją zawartą w ewidencji gruntów i budynków dotyczącą użytków gruntowych i ich powierzchni, przekazaną przez Wójta Gminy Jedlińsk przy ww. piśmie z 20 maja 2021 r., działka położona w miejscowości Lisów w gminie Jedlińsk, oznaczona numerem ewidencyjnym:

- 236/2 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,3400 ha (LsV);
- 255/1 stanowi w części grunty leśne klasy V o powierzchni 1,1637 ha (LsV);
- 255/2 stanowi w części grunty leśne klasy V o powierzchni 0,4683 ha (LsV);
- 255/5 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,2000 ha (LsV);
- 255/6 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,0389 ha (LsV);
- 255/7 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,1602 ha (LsV);
- 253 stanowi w części grunty leśne klasy V o powierzchni 0,1534 ha (LsV);
- 254 stanowi w części grunty leśne klasy V o powierzchni 0,1244 ha (LsV);
- 255/8 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,1111 ha (LsV);
- 255/9 stanowi w całości grunty leśne klasy V o powierzchni 0,4952 ha (LsV);
- 336/5 stanowi w części grunty leśne klasy V o powierzchni 1,7657 ha (LsV).

Biorąc pod uwagę powyższe należy ponownie wskazać, że stosownie do dyspozycji art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych przez „*przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne - rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych*”. **Tak więc w przypadku gruntów leśnych zmianą przeznaczenia będzie określenie każdego innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych.** Tym samym w przypadku gdy grunty leśne przeznaczone na cele zabudowy zagrodowej, to w świetle przepisu art. 4 pkt 6, w związku z art. 2 ust. 1 pkt 3

ustawy o ochronie gruntów leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele rolnicze, co również wymaga uzyskania stosownej zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 5 ww. ustawy.

Brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia ww. działek stanowiących grunt leśny na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy zagrodowej, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem stosownie do treści art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej.

Na poparcie prawidłowej wykładni zarówno przepisu art. 4 pkt 6 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jak również przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy również przywołać m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK **2067/17**, w którym Sąd stwierdził: *„(...) Podkreślić należy, iż o ile można zaobserwować liberalizację przepisów odnośnie gruntów rolnych, to ewidentnie ustawodawca nie "rozluźnił" ochrony w stosunku do gruntów leśnych. Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ograniczyły ochrony gruntów leśnych. Od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 25 marca 1995 r., zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz pozostałych gruntów leśnych na cele nieleśne niezmiennie wymaga z mocy art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzyskania zgody właściwych organów i to niezależnie od powierzchni tych gruntów. Jeśli zatem dana nieruchomości (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas **uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny.** (...) Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym*

zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Wspólnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). **Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury.** Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). **Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu.** A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne **i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.** **Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny. Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wylączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7

ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne."

Dodatkowo organ nadzoru wskazuje, iż stanowisko w zakresie obowiązku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cele nieleśne przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, znajduje również swoje odzwierciedlenie, m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2635/15;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19 (orzeczenie nieprawomocne);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1795/13.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym *„ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”*.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. oraz o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przytoczonych powyżej przepisów, wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej, a także określenie ich parametrów. Stanowisko, takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2015 r. sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „*Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiam formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiązanych sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK

3083/13, w którym stwierdzono: „*Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p.*”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r. sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „*Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. nr 164, poz. 1587). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego.** Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do*

zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: *„Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.*

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach, bowiem ustalenia zawarte w **§ 80 ust. 1, ust. 2 pkt 1 i 2, ust. 3 pkt 1, 2 i 3, ust. 4 pkt 4 oraz ust. 5 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: **„1. Zasady obsługi w infrastrukturę techniczną:**

1) sieci i inne urządzenia infrastruktury technicznej należy realizować na zasadach i warunkach określonych przez zarządców sieci;

- 2) ***zaleca się*** aby nowo projektowane sieci uzbrojenia technicznego projektowane i budowane były w sposób bezkolizyjny z istniejącym i planowanym zagospodarowaniem nieruchomości;
- 3) ***budowa sieci infrastruktury technicznej w pasach drogowych jedynie za zgodą i na zasadach określanych każdorazowo przez zarządców dróg;***
- 4) ***zaleca się budowę*** sieci infrastruktury technicznej wzdłuż granic działek przylegających do ciągów komunikacyjnych.

2. W zakresie zaopatrzenia w wodę, ustala się:

- 1) ***budowę, rozbudowę i przebudowę*** istniejącej sieci wodociągowej, o przekrojach minimalnych wynikających z przepisów odrębnych;
- 2) ***projektowaną sieć wodociągową należy włączyć do istniejących wodociągów i wyposażyć w niezbędną armaturę i hydranty przeciwpożarowe. Sieć, o ile istnieje taka możliwość, należy wykonać w postaci zamkniętego układu, umożliwiającego jej obustronne zasilanie; (...)***

3. W zakresie odprowadzania ścieków sanitarnych, ustala się:

- 1) ***budowę, rozbudowę i przebudowę*** sieci kanalizacji sanitarnej, o przekrojach minimalnych wynikających z przepisów odrębnych;
- 2) ***docelowo ścieki sanitarne z obszaru planu należy odprowadzić do projektowanej sieci kanalizacji sanitarnej;***
- 3) ***ścieki za pośrednictwem projektowanej sieci kanalizacyjnej sanitarnej zostaną odprowadzone do gminnej oczyszczalni ścieków; (...)***

4. W zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych, ustala się: (...)

- 4) ***budowę kanalizacji deszczowej, o przekrojach minimalnych wynikających z przepisów odrębnych.***

5. W zakresie zaopatrzenia w gaz, ustala się: 1) budowę, rozbudowę i przebudowę systemu sieci gazociągów średniego i niskiego ciśnienia; (...)",

w sposób ogólny określają zasady uzbrojenia terenów bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także bez sprecyzowania ich przebiegu, a nawet bez jednoznacznego określenia przebiegu tej infrastruktury, która wymaga wprowadzenia w uchwale stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w tym także na gruntach podlegających ochronie na podstawie przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zawarcie w planie miejscowym ustaleń w powyższym zakresie, należy do obowiązujących elementów tego planu oraz do wyłącznej kompetencji organów gminy. Przesądzenie o lokalizacji ww. sieci i urządzeń ma istotne znaczenie, z uwagi na fakt występowania w granicach obszaru

objętego planem gruntów leśnych, które wymagają uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, przy czym zgoda ta może być uzyskana tylko w procedurze sporządzania planu miejscowego.

W tej sytuacji uznać należy, iż wymienione powyżej ustalenia planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym powyższe dotyczy również braku ustaleń odnoszących się do powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Jednocześnie Rada Gminy Jedlińsk uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od uzyskania *zgody i warunków technicznych* dla realizacji inwestycji, udzielanych przez podmioty takie jak: zarządcy, dystrybutorzy i eksploatacy sieci, właściciele terenów, a także wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego, podczas gdy w przepisach ustawy o p.z.p i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wskazane uregulowania uchwały, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Powyższe dotyczy również ustaleń zawartych m.in. w:

- § 9 pkt 6, 13 i 17 lit. d uchwały, w brzmieniu: „Ustala się: (...) 6) ochronę terenów zmeliorowanych i zdrenowanych poprzez działania utrzymujące funkcjonalność urządzeń melioracji wodnych. W przypadku kolizji planowanej zabudowy z urządzeniami melioracji wodnych, należy je przebudować w sposób umożliwiający jego funkcjonalność, **w uzgodnieniu z zarządzającym tą siecią**; (...) 13) ochronę terenów zmeliorowanych i zdrenowanych poprzez działania utrzymujące funkcjonalność urządzeń melioracji wodnych. W przypadku kolizji planowanej zabudowy z urządzeniami melioracji wodnych, należy ją przebudować w sposób umożliwiający jego funkcjonalność, **w uzgodnieniu z zarządzającym tą siecią**. Lokalizacja wszelkich inwestycji na gruntach zmeliorowanych za pomocą drenowania **wymaga uzgodnienia**

na etapie planowania i projektowania z Nadzorem Wodnym w Radomiu; (...) 17) w zakresie ochrony wód powierzchniowych śródlądowych płynących, ustala się: (...) d) uzyskania zgody wodnoprawnej na wykonywane prace w obrębie cieków naturalnych;”;

- § 80 ust. 6 pkt 4, 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „**6. W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną oraz oświetlenia ulicznego, ustala się:** (...) 4) budowa nowych oraz modernizacja istniejących linii napowietrznych i kablowych będzie prowadzona przez zarządcę sieci w zależności od potrzeb z uwzględnieniem technicznych i ekonomicznych aspektów inwestycji; (...) 7) przebudowę ewentualnych kolizji na koszt poszczególnych inwestorów realizujących inwestycje kolidujące z istniejącymi urządzeniami elektroenergetycznymi na podstawie szczegółowych warunków określanych przez dysponenta sieci; 8) przyłączenia do sieci elektroenergetycznych na podstawie warunków przyłączenia określonych przez przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją energii elektrycznej w oparciu o zawarte umowy o przyłączenie;”.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż *„Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”*.

Również WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż: *„Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”*.

Ilekcóż bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady

obowiązkiwania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Tymczasem, również ustalenia zawarte w § 11 ust. 2 pkt 4 i 5 oraz ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „2. W celu ochrony obiektów, o których mowa w ust. 1 ustala się: (...) 4) nakaz prowadzenia wszelkich prac projektowych i realizacyjnych pod nadzorem konserwatorskim organu ds. ochrony zabytków; 5) nakaz uzgadniania wszystkich projektów dotyczących obiektów i terenów w właściwym organem ds. ochrony zabytków. (...) 4. W celu ochrony wartości naukowych i poznawczych stanowisk archeologicznych, wszelkie podejmowane prace ziemne i budowlane oraz działania zmierzające do zmiany dotychczasowego zagospodarowania wymagają uzyskania szczegółowych warunków konserwatorskich (Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków) oraz zapewnienia warunków dla przeprowadzenia badań archeologicznych (w formie badań wykopaliskowych, badań sondażowych, nadzoru archeologicznego). Informację o występowaniu stanowisk archeologicznych należy umieszczać w wyrysach i wypisach z planu. Właściwy wpis należy umieścić w decyzji o pozwoleniu na budowę.”, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków i stanowisk archeologicznych, wyznaczonych w przedmiotowym planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2021 r. poz. 710, z późn. zm.), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowany przez organ nadzoru zapis § 7 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, stanowi zarówno modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wymienia jakie prace wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak również modyfikację i powtórzenie art. 91 ust. 4 pkt 5 ustawy, z którego wynika, iż: *„4. Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: (...) 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych;”*. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym ustanawiania wymogu przeprowadzenia badań archeologicznych oraz wymogu uzyskania pozwolenia, czy uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, **kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem oraz obiektami ujętymi w ewidencji zabytków**. Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 ww. ustawy *„prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”*. Przepis ten skorelowany zatem został z przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z kolei obowiązek dokonania uzgodnienia uregulowany został w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym: *„w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.”*

W tej sytuacji, zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono

w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: *„Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”*, w związku z cytowanym na wstępie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Tymczasem, Rada Gminy Jedlińsk nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, bowiem jak wynika z ustaleń:

- § 35 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. *Na terenach położonych w strefach technicznych, o których mowa w ust. 1 ustala się zakaz budowy budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi oraz dopuszcza się działania konserwacyjne związane z eksploatacją linii.*”;
- § 80 ust. 6 pkt 5 i pkt 10 lit. b uchwały, w brzmieniu: „6. *W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną oraz oświetlenia ulicznego, ustala się: (...) 5) konieczność zachowania pasów ochronnych wzdłuż linii elektroenergetycznych 15 kV w odległości 7 m od osi linii w obie strony łącznie 14 m, w granicach których zakazuje się lokalizacji budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi; (...) 10) w strefie ochronnej, o której mowa w pkt 10 ustala się: (...) b) zakaz budowy obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi, (...)*”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę powyższe należy ponownie podkreślić, że skoro przedmiotowa uchwała nie została dostosowana do obowiązujących przepisów ustawy o p.z.p. na podstawie, których sporządzono ten plan, a także nie spełnia on kryterium komunikatywności, zaś organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10), co umożliwi poprawne jej zredagowanie przy zastosowaniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XLIII/35/2018 Rady Gminy Jedlińsk z 28 maja 2018 r. i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu,*

przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.*

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał błędne sformułowanie w:

- § 22 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „(...) na rysunku zmiany planu (...)”;
- § 80 ust. 6 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „(...) o której mowa w pkt 10 (...)”.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXX/111/2021 Rady Gminy Jedlińsk z 22 kwietnia 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jedlińsk obejmującego obszar w obrębie części miejscowości Bierwiecka Wola, Janki, Jedlińsk, Lisów, Nowe Zawady, Płasków, Piaseczno”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/