



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 09 sierpnia 2024 r.

Poz. 7823

### **ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR WP-I.4131.163.2024 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

z dnia 8 sierpnia 2024 r.

dotyczy uchwały Nr 12/III/2024 Rady Gminy Zatory z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Topolnica”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 08 sierpnia 2024 r.

WP-I.4131.163.2024

**Rada Gminy Zatory****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 2024 r. poz. 609 i 721)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 12/III/2024 Rady Gminy Zatory z 26 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Topolnica”.

**Uzasadnienie**

Na sesji 26 czerwca 2024 r. Rada Gminy Zatory podjęła uchwałę Nr 12/III/2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Topolnica”.

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 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), przy czym w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. uchwały zmieniającej.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 12 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Zatory z 10 lipca 2024 r., znak: RGI.6721.2.2023.T.AM.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Zatory zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 2 sierpnia 2024 r., znak: WP-I.4131.163.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień. Jednakże do 8 sierpnia 2024 r. Rada Gminy Zatory nie przekazała odpowiedzi na ww. zawiadomienie, rezygnując tym samym z udziału w postępowaniu wyjaśniającym.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z **20 września 2023 r.**, znak: RGI.6721.2.2023.D.KB.T.AM, Wójt Gminy Zatory wystąpił z wnioskiem odpowiednio

o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Topolnica*, zaś Rada Gminy Zatory zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr 314/XLIX/2023 z **28 kwietnia 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

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 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p., a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Brak wyrażenia jakiegokolwiek normy prawnej odnosi się do zapisów zawartych w **§ 7 pkt 3** uchwały. W kontekście tych „ustaleń” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem, w ustaleniach zawartych w § 7 pkt 1 i 2 uchwały, w ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, w odniesieniu do obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, **określono**: „W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej ustala się: 1) obowiązek ochrony obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków, wśród których na dzień uchwalenia planu znajdują się następujące obiekty oznaczone na rysunku planu: a) budynek mieszkalny, oznaczony na rysunku planu nr 1, b) kapliczka przydrożna, oznaczona na rysunku planu nr 2; 2) dla obiektów wpisanych do gminnej ewidencji zabytków ustala się: a) zachowanie obiektów zabytkowych z obowiązkiem prowadzenia działań zapobiegających jego niszczeniu – prac konserwatorskich i restauratorskich, b) możliwość adaptacji budynku do pełnienia innych funkcji, pod warunkiem ich zgodności z pozostałymi ustaleniami planu oraz zachowania ich zabytkowej wartości, c) zachowanie wartości zabytkowej w zakresie zagospodarowania terenów, sposobu kształtowania bryły budynku, w tym kompozycji i wystroju elewacji oraz jej kolorystyki, kształtu dachów, stolarki/ślusarki okiennej i drzwiowej i jej podziałów, rodzaju materiałów budowlanych, d) konieczność uwzględnienia w podejmowanych pracach wartości zabytkowej obiektu, e) przywrócenie elementów zniszczonych lub przekształconych do stanu pierwotnego;”, **przy jednoczesnym ustaleniu, że w przypadku skreślenia obiektów z ewidencji zabytków wymogi ochronne nie obowiązują (vide § 7 pkt 3 uchwały).**

Z powyższych ustaleń wynika, że Rada Gminy Zatory uzależniła możliwość zmiany ustaleń planu miejscowego poza trybem określonym w art. 27 ustawy o p.z.p.

W kontekście powyższych ustaleń należy zauważyć, że wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym wspomniane zasady zawierają: określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami planu miejscowego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Tym bardziej, że zgodnie z art. 7 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.) „**Formami ochrony zabytków są:** 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji

*o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.*

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do gminnej ewidencji zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano zatem jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie dodatkowych obowiązków bądź dopuszczeń wynikających z obowiązujących przepisów, a także z pominięciem trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Brak wyrażenia jakiegokolwiek normy prawnej odnosi się również do zapisów zawartych w **§ 5 pkt 8 lit. c tiret pierwsze i drugie** oraz **§ 18 ust. 2 pkt 1 lit. c** uchwały, w których uchwałodawca uzależnia możliwość lokalizacji urządzeń infrastruktury technicznej oraz zbiorników wodnych, w zależności od występowania gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy I-III oraz użytki rolne klasy I-IV. Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., którego uszczegółowieniem jest § 4 pkt 11 rozporządzenia w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W tym miejscu, organ nadzoru wskazuje, iż skoro zgodnie z art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) „Podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”, to zapisy zawarte w **§ 5 pkt 8 lit. c tiret pierwsze i drugie** oraz **§ 18 ust. 2 pkt 1 lit. c** uchwały oznaczają, iż *de facto* każda zmiana w bazie ewidencji gruntów, skutkować będzie zmianą w sposobie wykonania przedmiotowej uchwały. Powyższe oznacza, iż w przypadku występowania tego rodzaju gruntów, w dacie podejmowania uchwały, winny zostać określone na rysunku planu miejscowego, granice obszarów, do których te ograniczenia należy stosować. Co więcej, część działek ewidencyjnych stanowi użytk rolny tylko i wyłącznie w części, co również budzi wątpliwości interpretacyjne, bowiem z rysunku planu miejscowego nie wynika jednoznacznie gdzie dokładnie jest on zlokalizowany, a tym samym, w odniesieniu do jakiego obszaru będzie on obowiązywał.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Zatory, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego.

Kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym, naruszono w sposób istotny zasady



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

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania bliżej nie określonych zgód, odstępstw, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, **ustalenie, że w przypadku skreślenia obiektów z ewidencji zabytków wymogi ochronne nie obowiązują, czy też uzależnienie możliwości realizacji m.in. infrastruktury technicznej, w zależności od użytku gruntowego, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 4 i 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 5 i pkt 11 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

W judykaturze, poglądy zbieżne z ww. stanowiskiem nadzoru podzielono, m.in. w orzeczeniach:

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

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Z kolei w § 4 pkt 11 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalono, że plan miejscowy zawiera m.in. określenie układu komunikacyjnego, klasyfikacji dróg i innych szlaków komunikacyjnych oraz powiązań układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym.

Tymczasem w ramach ustaleń szczegółowych, odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 1U-P, 2U-P, 1RZ, 2RZ, 3RZ, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN, ustalono możliwość realizacji, w ramach przeznaczenia uzupełniającego, *ciągów pieszo-jezdnych, dróg dla rowerów, dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów* (vide § 13 ust. 1 pkt 2 lit. d, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały).

Zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 4 uchwały (\*podwójna numeracja § 2), przez **przeznaczenie uzupełniające** należy rozumieć „rodzaje przeznaczenia, które uzupełniają lub wzbogacają przeznaczenie podstawowe, a na działkach budowlanych dodatkowo stanowią nie więcej niż 40% powierzchni użytkowej zrealizowanych budynków”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że prowadzenie dodatkowych dróg dla rowerów, dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów umożliwiono również poza terenami dróg publicznych, tj. również na terenach o przeznaczeniu innym niż drogi publiczne.

Tymczasem zgodnie z art. 2 pkt 4a, 4b i 5 ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2023 r. poz. 1047, z późn. zm.), poprzez:

- *drogę dla pieszych należy rozmieść „drogę lub część drogi przeznaczoną do ruchu pieszych i osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch oraz pełnienia innych funkcji, w szczególności zatrzymania lub postoju pojazdów”;*
- *drogę dla pieszych i rowerów należy rozumieć „drogę lub część drogi, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczoną do ruchu pieszych, osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch, rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego”;*
- *drogę dla rowerów należy rozumieć „drogę lub część drogi niebędącą jezdnią, oznaczoną odpowiednimi znakami drogowymi, przeznaczoną do ruchu rowerów, hulajnóg elektrycznych i urządzeń transportu osobistego oraz osób poruszających się przy użyciu urządzenia wspomagającego ruch i ruchu pieszych, w przypadkach przewidzianych w ustawie”.*

Droga dla pieszych, droga dla pieszych i rowerów oraz droga dla rowerów mogą być zatem elementem drogi publicznej przeznaczonym m.in. dla ruchu pieszych i rowerów, ale może być też odrębną, samodzielna, nie stanowiącą części innej drogi – drogą przeznaczoną m.in. dla ruchu pieszych i rowerów, czy też m.in. drogą dla pieszych i drogą rowerową stanowiącą drogę wewnętrzną. Z ustaleń zawartych w: § 13 ust. 1 pkt 2 lit. d, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 2 lit. b oraz § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały wynika, że *drogi dla rowerów, drogi dla pieszych, drogi dla pieszych i rowerów*, nie będą stanowiły części dróg publicznych, lecz będą odrębnymi drogami dla ruchu pieszych i rowerów.

Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145) drogi rowerowe zaliczone zostały do inwestycji celu publicznego. Przepis ten stanowi, że celem publicznym jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 9c ww. ustawy celem publicznym, jest również wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciagi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa.

Z kolei stosownie do wymogów przepisu 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. Ponadto 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.

Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., i należy przez nią rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.);”.

W związku z tym, że drogi rowerowe stanowią inwestycję celu publicznego, to tereny przeznaczone pod ich realizację poza terenami dróg publicznych, powinny zostać wyznaczone na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem, a w tekście uchwały winny zostać zawarte stosowne ustalenia dotyczące tych dróg rowerowych.

Tym bardziej, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w celu ustalenia przeznaczenia terenu stosuje się klasę przeznaczenia terenu, określoną w poziomie pierwszym, drugim lub trzecim tabeli. W celu ustalenia przeznaczenia dla terenów zabudowy mieszkaniowej, komunikacji oraz rolnictwa stosuje się wyłącznie poziom drugi lub trzeci. W tym miejscu wskazać należy, iż zgodnie z tabelą w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia, teren komunikacji (K), w tym teren komunikacji pieszo-rowerowej (KP), teren komunikacji pieszej (KPP) i teren komunikacji rowerowej (KPR), zawierają barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, odmienne od oznaczeń m.in. terenów zabudowy mieszkaniowej, terenów zabudowy usługowej, terenów zabudowy produkcyjnej, czy też terenów rolnictwa.

Mając na uwadze powyższe oraz przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym, a także ustawy o gospodarce nieruchomościami, wszystkie ww. tereny stanowią wyodrębnione klasy terenów, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodne, bądź wpisujące się w ustalenia zawarte w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, Rada Gminy Zatory **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenów**, oznaczonych na rysunku planu symbolami: : **1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 1U-P, 2U-P, 1RZ, 2RZ, 3RZ, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN**, z uwagi na ustalenie dróg dla rowerów,

dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów poza terenami dróg publicznych i brak wyodrębnienia za pomocą linii rozgraniczających terenów przeznaczonych pod te drogi.

Powyższe narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, pkt 11 lit. a i b oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym, narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały (\*podwójna numeracja § 2), w brzmieniu: „*1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 5) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć linię na rysunku planu poza którą nie można sytuować, od strony linii rozgraniczającej, budynków i **budowli przykrytych dachem**; dopuszcza się przekroczenie tych linii maksymalnie o 1,5 m najdalej wysuniętą częścią dachu, okapu, rynny, rury spustowej, gzymsu, parapetu, balkonu, schodów, rampy oraz innych podobnych elementów architektonicznych;*”;
- § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały (\*podwójna numeracja § 2), w brzmieniu: „*Dla obszaru objętego planem ustala się: (...) 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;*”;
- § 3 pkt 4 lit. a tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „*Rysunek planu zawiera następujące elementy: (...) 4) legendę zawierającą: a) oznaczenia obowiązujące, będące ustaleniami planu: (...) - nieprzekraczalne linie zabudowy;*”;
- § 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz zasad ochrony i kształtowania krajobrazu ustala się: 1) obowiązek lokalizowania budynków zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, wskazanymi na rysunku planu;*”;
- § 19, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*1. Dla terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczonych na rysunku planu symbolami **IRN – 5RN**, ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: **rolnictwo z zakazem zabudowy**; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, b) ciągi pieszo-jezdne, drogi dla rowerów, drogi dla pieszych, drogi dla pieszych i rowerów, c) zalesienia. 2. Dla terenów, o których mowa w ust 1, w **zakresie ochrony krajobrazu kulturowego, zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu**,*

*a także kształtowania krajobrazu ustala się: 1) za zgodne z przeznaczeniem, o którym mowa w ust. 1 uznaje się: a) drogi dojazdowe do gruntów rolnych, b) budowle rolnicze, w tym silosy, c) zbiorniki wodne; 2) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej: 90%. 3. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu **ustala się zakaz realizacji budynków**”,*

**co oznacza, że sformułowano sprzeczne ustalenia skoro z jednej strony wprowadzono zakaz zabudowy, z drugiej zaś strony dopuszczono do realizacji budowli rolniczych, w tym także silosów, a także innych budowli, w tym obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, ciągów pieszo-jezdnych, dróg dla rowerów, dróg dla pieszych, dróg dla pieszych i rowerów, a następnie wprowadzono zakaz realizacji budynków.**

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 13 stycznia 2023 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budowle rolnicze i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 297) „*Ilekcroć w rozporządzeniu jest mowa o: 1) budowlach rolniczych - rozumie się przez to **budowle** na potrzeby rolnictwa i przechowywania produktów rolnych, w szczególności takie jak: zbiorniki na nawozy naturalne płynne, zbiorniki na produkty pofermentacyjne w postaci płynnej, płyty do przechowywania nawozów naturalnych stałych, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego;*”.

Jednocześnie zgodnie z:

- art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 3 ustawy Prawo budowlane, przez budowlę należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń

- technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową;
- art. 3 pkt 3a ustawy prawo budowlane, przez obiekt liniowy należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, droga kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, przy czym kable zainstalowane w kanalizacji kablowej, kable zainstalowane w kanale technologicznym oraz kable telekomunikacyjne dowieszone do już istniejącej linii kablowej nadziemnej nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalony w ramach § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały **zakaz zabudowy** jest sprzeczny i wzajemnie wyklucza się z ustaleniami zawartymi w § 19 ust. 1 pkt 2 lit. a oraz b, jak również z ustaleniami zawartymi w § 19 ust. 2 i ust. 3 uchwały, w którym zakazano realizacji budynków.

Jednocześnie należy zauważyć że przez **zabudowę** należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć nie tylko realizację budynków, ale również pozostałych obiektów budowlanych, a więc również budowli oraz obiektów małej architektury.

Jak stwierdził bowiem Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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.* Nie sposób odmówić trafności poglądowi sformułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy

w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane. Z powyższego wynika, że ustalenie, iż w zaskarżonej uchwale definicję wysokości zabudowy zawężono do definicji wysokości budynku uprawniało Sąd I instancji do stwierdzenia, iż rozstrzygnięcie organu nadzoru stwierdzające nieważność § 2 pkt 13 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podjęte zostało z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. (...) Prawidłowa wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zatem prowadzi do wniosku, że zdefiniowanie w planie miejscowym wysokości zabudowy polega na przyjęciu ustaleń określających gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy, nie zaś dotyczących określenia sposobu pomiaru wysokości budynków, który w sposób wiążący określony został w § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych. Zgodnie bowiem z tym przepisem, wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi. Treść § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, w jego brzmieniu obowiązującym od dnia 8 lipca 2009 r. wskazującym na to, że "wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się..." istotnie wskazuje, co akcentowane jest w skardze kasacyjnej, że zamiarem ustawodawcy było stosowanie zawartej w nim definicji do sytuacji związanych z oceną spełnienia przez budynek wymagań zawartych w tym rozporządzeniu. Trudno jednak zrozumieć, co skarżący ma na uwadze stawiając stanowczą tezę, że stosowanie tej definicji jest ograniczone wyłącznie do tego rodzaju sytuacji. Zgodnie z art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego, właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego sprawdza, m.in., zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo decyzji o warunkach

zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu) oraz zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym przepisami techniczno-budowlanymi. W związku z tym, że na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządza się projekt budowlany, to ustalenia te nie mogą pozostawać w sprzeczności z normami prawnymi zawartymi w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy - Prawo budowlane.”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zarówno określenie przeznaczenia terenu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i wszelkie parametry kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny, a obligatoryjność ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. należy traktować w nawiązaniu do obszaru objętego planem miejscowym oraz rozwiązań w nim przyjętych. Powyższe oznacza, iż w sytuacji wprowadzenia, np. zakazu zabudowy, rozumianego, jako brak możliwości realizacji wszelkich obiektów budowlanych, brak jest przesłanek do formułowania ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże w niniejszej sprawie jednocześnie wprowadzono zakaz zabudowy, a więc wprowadzono zakaz realizacji wszystkich obiektów budowlanych, a następnie dopuszczono do realizacji szereg budowli, a także odrębnie wprowadzono zakaz realizacji budynków. Ustalenia, w tym zakresie, są więc wzajemnie wykluczające się, przy czym powyższe dotyczy również ustaleń dotyczących linii zabudowy.

Należy bowiem zauważyć, że zgodnie z definicją nieprzekraczalnej linii zabudowy, zawartą w § 2 ust. 1 pkt 5 uchwały (\*podwójna numeracja § 2), nieprzekraczalna linia zabudowy oznacza linię na rysunku planu poza którą nie można sytuować, od strony linii rozgraniczającej, budynków i budowli przykrytych dachem, podczas gdy dla terenów: 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN, brak wyznaczonej nieprzekraczalnej linii zabudowy, pomimo dopuszczenia na tych terenach realizacji budowli rolniczych, w tym silosów (vide § 19 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały). Oznacza to że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, zarówno w zakresie braku jednoznacznego określenia przeznaczenia, jak i zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania ww. terenów.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6



ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym. m.in. linie zabudowy.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać jednoznaczne określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, dla których stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają m.in. zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. Ponadto z przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia wynika również, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy. Z kolei § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia stanowi, że część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Organ nadzoru wskazuje, 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).

Tymczasem, rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte m.in. w § 2 ust. 1 pkt 5 oraz § 19 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** na terenach: **1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN**.

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

*nadany 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 2012 r., 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 przetrzącać 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. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy 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, **czy też tak jak w tym przypadku budowli przykrytych dachem.**

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, nie określono linii zabudowy w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika możliwość realizacji budowli przykrytych dachem (*vide* § 19 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały).

**W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.** Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 ust. 1 pkt 9 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 mogą być realizowane budowle przykryte dachem, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN, umożliwiając tym samym, dowolne i uznaniowe sytuowanie budowli przykrytych dachem, w ramach tych terenów.**

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/Gl 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, przyjętego uchwałą Nr 162/XXIII/2013 Rady Gminy Zatory z 22 marca 2013 r., zmienioną uchwałą Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju



i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. **Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MN, 2MN, 3MN i 4MN**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam wskaźnika.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 4 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., skala 1:10 000) oraz wyrysem ze studium zamieszczonym na rysunku

planu, tereny oznaczone symbolami: **1MN, 2MN, 3MN i 4MN**, stanowią w Studium **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny o dominującym udziale zabudowy zagrodowej**, oznaczone symbolem **M**.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., pn. *II. Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział II.2.2. pn. *Kierunki zmian i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, podrozdział II.2.2.1, pn. *Obszar zainwestowania gminy*, str. 13 – 14, **dla obszarów funkcjonalnych, określonych jako tereny o dominującym udziale zabudowy zagrodowej**, oznaczonych symbolem **M**, w których usytuowane są tereny: **1MN, 2MN, 3MN i 4MN**, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) *Wskaźniki: Wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy zachowaniu: (...) dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - jak dla terenów MN określonych przy ich opisach. (...)*”.

Z kolei dla obszarów funkcjonalnych oznaczonych symbolem **MN** ustalono: „(...) *Wskaźniki: Wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy zachowaniu: ■ przynajmniej 50% terenu każdej działki budowlanej jako teren biologicznie czynny; (...)*” (vide str. 15 części tekstowej Studium, stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego), **podczas gdy z ustaleń szczegółowych dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN i 4MN, wynika, iż minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej został ustalony na poziomie 30%, co oznacza, iż ustalenia w tym zakresie pozostają w sprzeczności ze Studium.**

Co prawda, z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., pn. *II. Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział II.2.2. pn. *Kierunki zmian i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, podrozdział II.2.2.1, pn. *Obszar zainwestowania gminy*, str. 13, wynika, że: „(...) *Określone poniżej wskaźniki dotyczą nowo kreowanego zagospodarowania i/lub zabudowy. W stosunku do terenów z istniejącą zabudową, które nie spełniają warunków jak poniżej dopuszcza się zachowanie wskaźników i parametrów zgodnie ze stanem istniejącym. (...)*”, jednakże, w przedmiotowej sprawie, powyższe ustalenie Studium nie ma zastosowania, bowiem jak wynika z istniejącego stanu, nie wszystkie działki ewidencyjne znajdujące się w granicach terenów: 1MN, 2MN, 3MN i 4MN, są zabudowane, zaś w poprzednio obowiązujących planach miejscowych obejmujących te tereny, brak było ustalonego minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Tym bardziej, iż w dalszej części ustaleń Studium wskazano, że: „*Dla nowokreowanego zagospodarowania i zabudowy określone wskaźniki są maksymalnymi*

dopuszczalnymi.” (vide str. 13 części tekstowej Studium, stanowiącej kierunki zagospodarowania przestrzennego).

Ponadto, zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 4 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., skala 1:10 000) oraz wyrysem ze studium zamieszczonym na rysunku planu, tereny oznaczone symbolami: **1RZ, 2RZ, 3RZ, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN**, stanowią w Studium **obszary funkcjonalne** oznaczone jako *tereny rolne*, określone symbolem **R**.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., pn. *II. Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział II.2.2. pn. *Kierunki zmian i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, podrozdział II.2.2.2, pn. *Obszary otwarte gminy*, str. 22, **dla obszarów funkcjonalnych, określonych jako tereny rolne**, oznaczonych symbolem **R**, w której usytuowane są tereny: **1RZ, 2RZ, 3RZ, 1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN**, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) *Wskaźniki: Wskaźniki zabudowy i zagospodarowania terenu do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy zachowaniu: (...) - maksymalnej wysokości zabudowy do 10 m (zaleca się aby ostatnią kondygnację realizować jako poddaszową). (...)*”, **podczas gdy zgodnie z § 5 pkt 3 uchwały** zawarto ustalenia, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz zasad ochrony i kształtowania krajobrazu ustala się: (...) 3) maksymalną wysokość zabudowy w odniesieniu do obiektów budowlanych niebędących budynkami: a) dla silosów: 20 m, b) dla obiektów pozostałych: 15 m.*”.

W tym miejscu ponownie wskazać należy, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. Zdaniem zaś organu nadzoru, interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, w myśl którego, przez budowę należy rozumieć: „(...) *wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego*;”. Pojęcie zabudowy, nie może być utożsamiane, jedynie przez pryzmat budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, w tym także budowle oraz obiekty małej architektury.

Tymczasem, zgodnie z § 18 ust. 2 pkt 7 uchwały, w ramach ustaleń szczegółowych dla terenów: **1RZ, 2RZ i 3RZ**, Rada Gminy Zatory ustaliła jedynie, maksymalną wysokość budynków na poziomie 10 m. Z kolei dla terenów: **1RN, 2RN, 3RN, 4RN i 5RN**, w ramach ustaleń szczegółowych, w ogóle nie zawarto ustaleń dotyczących maksymalnej wysokości zabudowy.

Mając powyższe na uwadze, należy podkreślić, iż **ustalenia ogólne zawarte w § 5 pkt 3 uchwały**, dotyczą również ww. terenów. Oznacza to, iż ustalona maksymalna wysokość zabudowy w odniesieniu do obiektów budowlanych niebędących budynkami, w odniesieniu do terenów: **1RN**,

**2RN, 3RN, 4RN i 5RN** (vide § 18 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 2 pkt 1 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 2, § 19 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały), **pozostaje w sprzeczności ze Studium.**

W tym miejscu uzasadnienia, organ nadzoru ponownie wskazuje, że **parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że w granicach obszaru objętego planem ustalono zabudowę rekreacji indywidualnej jako przeznaczenie uzupełniające dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: **1MN, 2MN, 3MN i 4MN.**

W związku z powyższym, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy Zatory ustaliła w ramach ustaleń ogólnych minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, również dla tej funkcji zabudowy, tj. dla budynków rekreacji indywidualnej.

Tymczasem, z ustaleń części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 2 do uchwały Nr 177/XXVIII/2021 z 28 września 2021 r., pn. *II. Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, rozdział II.5.2. pn. *Kierunki rozwoju podsystemów transportowych*, podrozdział II.5.2.5, pn. *Polityka parkingowa*, str. 42, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) *W celu ujednoczenia standardów zaspakajania potrzeb parkingowych, podstawą do ustalenia tych wskaźników w planach powinny być poniższe ramowe wskaźniki dla najczęściej występujących rodzajów obiektów: (...) dla zabudowy rekreacji indywidualnej minimum 2 miejsca na każdy domek lub działkę letniskową, (...)*”, **podczas gdy zgodnie z § 11 pkt 3 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji drogowej oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania i sposobu ich realizacji ustala się: (...) 3) obowiązek zapewnienia miejsc do parkowania, przy uwzględnieniu następujących minimalnych wskaźników: (...) b) dla budynków rekreacji indywidualnej – 1 stanowisko postojowe na 1 budynek rekreacji indywidualnej.”, co oznacza, iż ustalenia w tym zakresie, również pozostają w sprzeczności ze Studium.**

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Oczywiście jest, że ustalenia

studium nie mogą być przeniesione wprost do zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale oczywistym jest również, że nie mogą być ze sobą sprzeczne, tak jak w przypadku niniejszej sprawy. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, np. wyrok NSA z 27 września 2007 r., II OSK 1028/07.

**Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny.** W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt oraz Rada Gminy Zatory.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz minimalnej liczby miejsc do parkowania** są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;

- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że koniecznym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości, bowiem istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego odnosi się do większości jednostek terenowych objętych planem. Brak możliwości stwierdzenia nieważności jedynie w odniesieniu do pojedynczych jednostek terenowych, uzasadnia fakt, iż uchwała w takim kształcie nie będzie spełniała kryterium komunikatywności i w praktyce będzie nie do zastosowania. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych, a w konsekwencji całej uchwały.

**Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Istotność naruszenia zasad 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, nietoczące 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. Kmiecik: 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 12/III/2024 Rady Gminy Zatory z 26 czerwca 2024 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Zatory, obręb geodezyjny Topolnica”*, 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.

**wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO**

*Robert Sitnik*

**I Wicewojewoda Mazowiecki**

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/