



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 23 stycznia 2020 r.

Poz. 1214

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.248.2019.JF**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 21 stycznia 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XVII.106.2019 Rady Gminy Kotuń z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Kotuń”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.248.2019.JF

Warszawa, 21 stycznia 2020 r.

**Rada Gminy Kotuń  
ul. Siedlecka 56c  
08 – 130 Kotuń****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XVII.106.2019 Rady Gminy Kotuń z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Kotuń”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 6 ust. 2;
- § 48 ust. 3 tiret trzecie;
- § 48 ust. 7 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) w liniach rozgraniczających (...);
- części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy wrysowanej w granicach pasa technologicznego linii 110kV, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1R, 6R i 7R;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: 6R, 9R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 26R, 27R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R, 35R, 40R, 41R, 42R, 1P, 2P, 3P, 21MNU, 55MN, 57MN, 58MN, 59MN, 60MN, 61MN, 62MN, 76MN, 84MN, 5MNz, 6MNz, 11MNz, 14MNz, 15MNz, 17MNz, 18MNz, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy (konturu) lasu, zlokalizowanej w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 19ZL, 35ZL, 36ZL, 37ZL, 38ZL, 39ZL, 40ZL, 41ZL, 42ZL, 43ZL, 44ZL, 45ZL, 46ZL, 47ZL, 48ZL, 49ZL, 50ZL, 51ZL, 52ZL, 53ZL, 54ZL, 55ZL, 56ZL, 57ZL, 58ZL, 59ZL, 60ZL, 61ZL, 62ZL, 63ZL, 64ZL, 65ZL, 66ZL, 67ZL, 69ZL, 70ZL, 71ZL, 72ZL, 73ZL, 74ZL, 75ZL, 76ZL, 77ZL, 78ZL;
- części graficznej dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 9KDW;
- części tekstowej i graficznej dotyczących terenów oznaczonych symbolami: 12MNz, 1UP, 2UP, 3UP, 43R, 1NO, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 1UO, 2UO, 1UKS, 1T, 1KS, 2KS, 1ZPWS, 1NU, 1W, 2W, 3W, 4W, 1KK, 2KK;
- części tekstowej i graficznej dotyczących terenów oznaczonych symbolami: 23MN, 24MN, 27MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN, 3MNU, 5MNU, 8RM, 3U, 4U, 13U, usytuowanych w granicach strefy ochrony układów ruralistycznych (strefa R).

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 grudnia 2019 r. Rada Gminy Kotuń podjęła uchwałę Nr XVII.106.2019 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Kotuń.”.

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

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

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

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:

- **§ 2 ust. 1 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „**1. Ilekroć w przepisach uchwały jest mowa o: (...)**  
**5) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć najmniejszą dopuszczalną odległość od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi lub linii rozgraniczającej tereny lub osi**

skrajnego toru poza którą dopuszcza się wznoszenie budynków oraz określonych w ustaleniach planu rodzajów budowli naziemnych;

- § 3 ust. 3 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „Ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne zawarte na rysunku planu: (...) 7) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;

**podczas gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy dla terenu:**

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z ograniczeniami w wycinaniu drzew, oznaczonego symbolem **12MNz**;
- zabudowy usługowo-produkcyjnej, oznaczonego symbolem **1UP**;
- rolnej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej, oznaczonego **43R**,

co znajduje potwierdzenie w § 5 ust. 2 uchwały, zawierającym tabelaryczny opis odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy (vide § 5 ust. 2 Tabela 1. pn. „Ustalenia w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy.”).

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania 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 nawiguje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX nr 418919);
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia*

w części graficznej planu.”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <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.

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) **linię zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu**". Powyższe oznaczają, 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 rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w odniesieniu do ww. terenów oznaczonych symbolami: **12MNz, 1UP i 43R**.

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 przerzucać 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.**

**Tymczasem, zarówno w ustaleniach § 5 ust. 2 Tabela 1. uchwały, jak również 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, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. 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.

**Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów.** Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast **wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu 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 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, mając na uwadze tabelaryczne zestawienie opisu granic nieprzekraczalnych linii zabudowy zawarte w § 5 ust. 2 Tabela 1. uchwały, należy stwierdzić, iż w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 pkt 18 uchwały, w brzmieniu: „**Ustaleniami planu są następujące oznaczenia graficzne zawarte na rysunku planu: (...) 18) granice pasa technologicznego linii 110kV”;**
- § 43 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „**1. Wyznacza się strefę ochrony od linii energetycznej 110 kV , której granica przebiega 19 m od osi linii energetycznej po obu jej stronach. 2. Ustala się zakaz zabudowy na terenie strefy.**”.

doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną, ponieważ wbrew ww. ustaleniom, na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, **w granicach pasa technologicznego linii 110kV wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: 1R, 6R i 7R, dopuszczając tym samym możliwość realizacji budynków w granicach tej strefy.** Powyższe narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

Ponadto, dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych linii zabudowy doszło zarówno do powstania ewidentnej sprzeczności ustaleń tekstu planu z rysunkiem planu, jak również do powstania wewnętrznej sprzeczności tekstu planu, z uwagi na treść ustaleń **§ 6 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „**2. Dopuszcza się zmniejszenie linii zabudowy od terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1KK za wyjątkiem budynków mieszkalnych z zastrzeżeniem § 7.**”.

Tymczasem, biorąc pod uwagę ustalenia:

- § 4 ust. 25 uchwały, w brzmieniu: „**Dla fragmentów obszaru objętego planem wydzielonych liniami rozgraniczającymi, zwanych dalej terenami, ustala się następujące przeznaczenie: (...) 25. Dla terenów kolejowych oznaczonych na rysunku planu symbolem literowym KK:**
  - 1) **przeznaczeniem podstawowym jest infrastruktura transportu kolejowego;**
  - 2) **przeznaczeniem dopuszczalnym są:**
    - a) **zabudowa usługowa;**
    - b) **liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”;**
- § 56 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „**1. Ustala się rozmieszczenie terenów zamkniętych w liniach rozgraniczających tereny kolejowe KK.”.**

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 2019 r. poz. 710 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 urządzeń 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 2019 r. poz. 725 z późn. zm.). Zgodnie z decyzją Nr 3 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 24 marca 2014 r. w sprawie ustalenia terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, jako terenów zamkniętych (Dz. Urz. MInR z 2014 r., poz. 25 z późn. zm.), za tereny zamknięte, zastrzeżone ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, uznano tereny, na których usytuowane są linie kolejowe, określone w załączniku do decyzji, stanowiącym tomy nr 1 – 16. Z ww. wykazu (Tom 7.) wynika, iż działka oznaczona numerem ewidencyjnym 641/17 z obrębem 11 Kotuń o powierzchni 18,4258 ha stanowi teren zamknięty.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż położenie terenów w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów kolejowych, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Gminy Kotuń 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 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 wprowadzenie ustaleń zawartych w **§ 6 ust. 2** uchwały, z których wynika możliwość zmniejszenia linii zabudowy od terenów kolejowych oznaczonych symbolem 1KK, 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.1 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 tym 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.*

*Obowiązkowi 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 ustanowionej decyzji Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 marca 2014 r. nr 3, zmienioną decyzją 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 infrastruktury 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 OSK 1691/11 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy zatem wskazać, że skoro zgodnie z dyspozycją art. 4 ust. 3 i 4 ustawy o p.z.p. „3. W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. 4. Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu.”, to tym samym, dla procedur wszczętych z dniem 21 października 2010 r., tj. z dniem wejścia w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), przepisy ustawy o p.z.p. upoważniają do zawarcia w planie miejscowym ustaleń w odniesieniu do terenów zamkniętych, ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż obligatoryjne ustalenia w planie dla terenu zamkniętego dotyczyć mogą budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy, stosownie do treści art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym.

Tymczasem, dla terenów zamkniętych w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 641/17 z obrębu 11 Kotuń, położonych w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KK i 2KK, Rada Gminy Kotuń ustaliła, iż przeznaczeniem dopuszczalnym jest m.in. zabudowa usługowa (vide § 4 ust. 25 pkt 2 lit. a uchwały), co stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 4 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 4 pkt 8 i art. 53 ust. 4 ustawy o transporcie kolejowym i tym samym konieczne jest stwierdzenie nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do tych terenów, również ze względu na brak określenia dla terenów 1KK i 2KK, wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również **wewnętrzną sprzeczność ustaleń dotyczących lokalizacji masztu** (nośnika anten telekomunikacyjnych), który zgodnie z rysunkiem planu jest położony w granicach strefy R – ochrony układów ruralistycznych. Jak wynika bowiem z ustaleń § 4 ust. 22 pkt 1 uchwały: „**22. Dla terenu zabudowy masztów telekomunikacyjnych oznaczonego na rysunku planu symbolem T:**

1) przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja masztu – nośnika anten telekomunikacyjnych;”, podczas gdy zgodnie z ustaleniami § 22 pkt 2 uchwały: „W granicach strefy R ustala się” (...) 2) zakaz lokalizacji wysokich masztów”. Również z ustaleń § 52 uchwały wynika, iż: „Dopuszcza się lokalizację nośników anten komunikacji bezprzewodowej na budynkach z zachowaniem proporcji wysokości masztu nie większej niż 1/3 wysokości budynku liczonej od poziomu terenu.”, który stanowi zarówno wewnętrzną sprzeczność z § 22 pkt 2 uchwały, jak również stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z uwagi na brak określenia wysokości planowanych budowli.

Do powstania kolejnej ewidentnej sprzeczności pomiędzy tekstem a rysunkiem planu, a także wewnętrzną sprzeczności tekstu planu doszło również w zakresie dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami 8KDW i 9KDW. Jak wynika bowiem z ustaleń § 48 ust. 3 tiret trzecie i ust. 5 tiret czwarte uchwały, dla terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 8KDW ustalono jednocześnie: „3. Akceptuje się przebieg dróg wewnętrznych oznaczonych na rysunku planu symbolami: (...) – 8KDW o szerokości w liniach rozgraniczających 8,0 m, (...) 5. Ustala się

wydzielenie drogi oznaczonej na rysunku planu symbolami: (...) – **8KDW** o szerokości **6,0 m** w liniach rozgraniczających zakończoną placem manewrowym o wymiarach 10,0 m x 10,0 m, (...)”, podczas gdy na rysunku planu określony został przebieg drogi **8KDW** o szerokości **6 m** w liniach rozgraniczających.

Jednocześnie w części tekstowej planu brak jest ustaleń dotyczących terenu drogi wewnętrznej oznaczonej na rysunku planu symbolem 9KDW.

Podsumowując, wskazać należy, że zarówno wewnętrzna sprzeczność tekstu planu, jak również sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, a także brak wewnętrznej spójności tekstu planu, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały, co doprowadzi do komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

Należy przy tym podkreślić, iż na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia dotyczące jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, a także ich jednoznacznego określenia w części graficznej należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego.

Fakt sporządzenia planu miejscowego z naruszeniem zasad, o których mowa w przywołanych powyżej przepisach, także z uwagi na fakt, iż są to ustalenia obligatoryjne, kwalifikuje powyższe naruszenia jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu, które w oparciu o dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Ponadto, jak wynika z ustaleń:

– § 4 ust. 4 pkt 1, ust. 10 pkt 1, ust. 11, ust. 12 pkt 1, ust. 20, ust. 22 i ust. 25 uchwały, w brzmieniu:

„Dla fragmentów obszaru objętego planem wydzielonych liniami rozgraniczającymi, zwanych dalej terenami, ustala się następujące **przeznaczenie**: (...) **4.** Dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych na rysunku planu symbolem **RM**:

1) przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja budynków mieszkalnych wraz z budynkami i urządzeniami służącymi do produkcji rolnej; (...)

**10.** Dla terenów usług oświaty oznaczonych na rysunku planu symbolem **UO**: 1) przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa usług oświaty, sportu i rekreacji;

**11.** Dla terenów usług sakralnych oznaczonych na rysunku planu symbolem **UKS**:

1) przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja kościoła i budynków towarzyszących;

2) przeznaczeniem dopuszczalnym jest:

a) usługi gastronomii, handlu, kultury, edukacji i usług z zakresu pomocy społecznej; (...)

d) zabudowa mieszkaniowa stanowiąca nie więcej niż 25 % powierzchni użytkowej obiektów usługowych pomniejszonej o powierzchnię ciągów komunikacyjnych i klatek schodowych.

**12.** Dla terenów zabudowy usługowo-produkcyjnej oznaczonych na rysunku planu symbolem **UP**:

1) przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja usług, w tym targowisk, stacji paliw i zakładów produkcyjnych o oddziaływaniu mieszczącym się w granicach zajmowanego obszaru; (...)

**20.** Dla terenów oczyszczalni ścieków oznaczonych na rysunku planu symbolem **NO**:

1) przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja oczyszczalni ścieków;

2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem. (...)*

**22.** *Dla terenu zabudowy masztów telekomunikacyjnych oznaczonego na rysunku planu symbolem T:*

1) *przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja masztu – nośnika anten telekomunikacyjnych;*

2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.” (...)*

**25.** *Dla terenów kolejowych oznaczonych na rysunku planu symbolem literowym KK:*

1) *przeznaczeniem podstawowym jest infrastruktura transportu kolejowego;*

2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są:*

a) *zabudowa usługowa;*

b) *liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”.*

Tymczasem, w ramach ustaleń Rozdziału 7. pn. „Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu.” dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami:

- od **1RM** do **15RM** nie została określona wysokość budynków i urządzeń służących do produkcji rolnej, o których mowa w § 4 ust. 4 pkt 1 uchwały);
- **1UO** i **2UO** nie została określona maksymalna i minimalna intensywność zabudowy (vide § 33 uchwały);
- **1UKS** nie została określona: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz wysokość zarówno samego kościoła, jak również budynków określonych w ramach przeznaczenia dopuszczalnego (vide § 34 uchwały);
- od **1UP** do **3UP** nie została określona maksymalna i minimalna intensywność zabudowy (vide § 35 uchwały);
- **1NO** nie została określona wysokość budynków i urządzeń, o których mowa w **§ 38 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1NO** ustala się: (...) **2.** Wysokość budynków i urządzeń konieczna zgodnie ze stosowaną technologią.”;
- **1T** nie zostały określone żadne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania tego terenu;
- **1KK** i **2KK** nie zostały określone: maksymalna i minimalna intensywność zabudowy (vide § 40 uchwały) oraz linie zabudowy,

które stanowią obligatoryjne elementy ustaleń planu miejscowego, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz przepisów rozporządzenia wykonawczego do ww. ustawy.

Naruszenie 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, dotyczy również terenów oznaczonych symbolami:

- **NU**, dla którego z treści **§ 4 ust. 21** uchwały, wynika, iż: „**21.** Dla terenu składowiska odpadów komunalnych oznaczonego na rysunku planu symbolem **NU** :  
1) *przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja składowiska odpadów komunalnych;*  
2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”;*

- **ZPWS**, dla którego z treści **§ 4 ust. 6** uchwały, wynika, iż: „**6. Dla terenów parków i cieków wodnych oznaczonych na rysunku planu symbolem ZPWS:**  
1) *przeznaczeniem podstawowym jest zieleń parkowa oraz cieki wodne;*  
2) *przeznaczeniem dopuszczalnym jest:*  
a) *ścieżki piesze i rowerowe;* b) *liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”;*
- **W**, dla którego z treści **§ 4 ust. 19** uchwały, wynika, iż: „**19. Dla terenów ujęć wody oznaczonych na rysunku planu symbolem W:**  
1) *przeznaczeniem podstawowym jest lokalizacja urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę;*  
2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”;*
- **KS**, dla którego z treści **§ 4 ust. 24** uchwały, wynika, iż: „**24. Dla terenów parkingów oznaczonych na rysunku planu symbolem literowym KS**  
1) *przeznaczeniem podstawowym jest organizacja miejsc postojowych w tym co najmniej 5 dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową uwzględniającą potrzeby osób niepełnosprawnych;*  
2) *przeznaczeniem dopuszczalnym są liniowe, punktowe i kubaturowe obiekty infrastruktury technicznej niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń przewidzianych planem.”,*

natomiast w ustaleniach planu miejscowego **nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania ww. terenów, poza określeniem nieprzekraczalnej linii zabudowy na rysunku planu.**

W tej sytuacji należy wskazać, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **objektów budowlanych**, to winien on **bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Organ nadzoru wskazuje, iż obligatoryjność zakresu ustaleń planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, 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. Zdaniem organu nadzoru, określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy** oraz **maksymalna wysokość zabudowy**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż **wysokość budynków mieszkalnych określona w:**

- § 26 ust. 5 pkt 1 uchwały, w ramach części terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 23MN, 24MN, 27MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN;
- § 27 ust. 5 pkt 1 uchwały, w ramach części terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami: 3MNU, 5MNU;
- § 29 ust. 4 pkt 1 uchwały, w ramach części terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem: 8RM;
- § 31 ust. 5 pkt 1 uchwały, w ramach części terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3U, 4U, 13U,

narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kotuń przyjętego uchwałą Nr XXVI/155/2012 Rady Gminy Kotuń z 15 kwietnia 2013 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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” 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 o p.z.p. 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 ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 § 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 studium nie ma 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).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń 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 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustaleni** **dotyczące maksymalnej wysokości budynków mieszkalnych zawarte w: § 26 ust. 5 pkt 1, § 27 ust. 5 pkt 1 i § 31 ust. 5 pkt 1 przedmiotowego planu, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w tym zakresie.** Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium zawartymi w Części II. pn. „Kierunki”, Dziale IV. pn. „Obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków”, Rozdziale 2. pn. „Strefowanie krajobrazu kulturowego oraz warunki gospodarowania w poszczególnych strefach”, str. 26 – 27 tekstu Studium, ww. tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- **23MN, 24MN, 27MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN;**
- **8RM;**
- **3MNU, 5MNU;**
- **3U, 4U, 13U,**

**w części znajdują się w Studium w strefie ochrony układów ruralistycznych, w granicach której Studium ustala maksymalną wysokość budynków mieszkalnych na 9 m (max. dwie kondygnacje z poddaszem użytkowym w drugiej kondygnacji), str. 27 tekstu Studium.**

Tymczasem, jak wynika z przywołanych wyżej ustaleń:

- **§ 26 ust. 5 pkt 1 uchwały, m.in. dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 23MN, 24MN, 27MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN, maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 10,5 m – trzy kondygnacje naziemne;**
- **§ 27 ust. 5 pkt 1 uchwały, m.in. dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami: 3MNU, 5MNU maksymalna wysokość budynków mieszkalnych 10,5 m – trzy kondygnacje naziemne;**
- **§ 29 ust. 4 pkt 1 uchwały, m.in. dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 8RM maksymalna wysokość budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych 10,5 m – trzy kondygnacje naziemne;**
- **§ 31 ust. 5 pkt 1 uchwały, maksymalna wysokość budynków, w tym dla zabudowy mieszkaniowej (vide § 4 ust. 8 pkt 2 lit. a uchwały), w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3U, 4U, 13U, wynosi 10,5 m – trzy kondygnacje naziemne.**



**Organ nadzoru wskazuje zatem, iż Rada Gminy Kotuń naruszyła ustalenia Studium w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, poprzez określenie w przedmiotowym planie miejscowym wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy na poziomie wyższym niż określono w Studium. Biorąc pod uwagę powyższe w pierwszej kolejności należy dokonać zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń Studium dotyczących wskaźników zagospodarowania w strefie ochrony konserwatorskiej układów ruralistycznych „R”.**

Tym samym ww. ustalenia planu, określające **wskaźnik maksymalnej wysokości zabudowy do 10,5 m dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 23MN, 24MN, 27MN, 32MN, 33MN, 34MN, 35MN, 36MN, 37MN, 38MN, 39MN, 3MNU, 5MNU, 3U, 4U, 13U i 8RM położonych w części w strefie ochrony układów ruralistycznych „R”, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie maksymalnej wysokości zabudowy jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez maksymalnego wskaźnika wysokości zabudowy w odniesieniu do ww. terenów.**

**Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium, w zakresie wskaźnika maksymalnej wysokości zabudowy, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z 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. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

Tym samym, w ocenie organu nadzoru, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z:

- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

Należy również wskazać, iż zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Jak wynika również z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy; (...)*”.

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć w szczególności 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.), zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdziale 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 dla budynków ze ścianami i przekryciem dachu nierozprzestrzeniającymi ognia. 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 ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy w sposób dopuszczający, zarówno do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu, jak również do realizacji budynków w odległości 4 m od granicy (konturu) lasu, zlokalizowanej na sąsiednich działkach lub na działkach, na których sytuuje się budynek, a które nie są przeznaczone pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, lecz położone są w ramach terenów lasów oznaczonych symbolem ZL (vide § 4 ust. 17 uchwały).

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, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 9R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 26R, 27R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R, 35R, 40R, 41R, 42R, 1P, 2P, 3P, 21MNU, 55MN, 57MN, 58MN, 59MN, 60MN, 61MN, 62MN, 76MN, 84MN, 5MNz, 6MNz, 11MNz, 14MNz, 15MNz, 17MNz, 18MNz, 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 należy stwierdzić, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w tym zakresie, nie spełniają również wymogów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 ww. rozporządzenia.

**Organ nadzoru wskazuje, 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: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”*.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. 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, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna

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

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186 z późn. zm.), przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

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, a także w ramach rozporządzeń wykonawczych do poszczególnych ustaw.

**Jeżeli zatem przepisy odrębne określają sytuowanie budynków od granicy terenu z przeznaczeniem pod las (jednostki terenowe ZL) i odwołują się przy tym do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś z samego planu wynika, iż sytuowanie budynków winno odbywać się zgodnie z wyznaczoną na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalną linią zabudowy, to brak określenia takiej linii przy granicy z terenami lasów, umieszczenie jej w odległości mniejszej niż 12 m (np. 4 m od granicy terenu 56 i 57ZL), a także jej dociągnięcie do granicy tegoż lasu (np. tereny 59, 60 i 61ZL) nie tylko nie spełnia wymogów wynikających z przepisów odrębnych, ale również powoduje sprzeczność ustaleń części tekstowej z częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o czym mowa była szerzej we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.**

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.

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.

Tymczasem, zgodnie z treścią **§ 48 ust. 7 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „**3) Minimalną szerokość dróg wewnętrznych, innych niż wskazane w punktach od 1 do 6, ustala się na 5,0 m w liniach rozgraniczających.**”, przy czym zapis ten dotyczy minimalnych wymogów szerokości **dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu.**

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia *w liniach rozgraniczających* bez jednoczesnego ich wyznaczenia na załączniku graficznym, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności **§ 48 ust. 7 pkt 3** uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *w liniach rozgraniczających (...)*”.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części uchwały z obrotu prawnego.

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, 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. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecnictwa 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 stwierdzania 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 izbom 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 sporządzania planu miejscowego oraz w związku z naruszeniem właściwości organów.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał sposób określenia przeznaczenia w ustaleniach § 4 tekstu planu jako nieprawidłowy, z uwagi na fakt, iż odesłanie do poszczególnych terenów wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi uwzględnia tylko symbol literowy, z pominięciem numerów wyróżniających te tereny.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII.106.2019 Rady Gminy Kotuń z 18 grudnia 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Kotuń.”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI  
  
Konstanty Radziwiłł