



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 06 marca 2023 r.

Poz. 2888

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.53.2023.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 3 marca 2023 r.

dotyczy uchwały „Nr LVII,569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 03 marca 2023 r.

WNP-I.4131.53.2023.JF

Rada Miejska w Grójcu
ul. Józefa Piłsudskiego 47
05 – 600 Grójec

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40)

stwierdzam nieważność

uchwały „Nr LVII,569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 2, w zakresie sformułowania: „(...) wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną (...)”;
- § 13 ust. 3;
- § 13 ust. 4, w zakresie sformułowania: : „(...) budowlanych (...)”;
- § 13 ust. 5, 6 i 7;
- § 18 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działek nr 68, 69 na terenie 2-3MNR oraz działek nr 37 na terenie 2-4MNR, nr 38 na terenie 2-1MNR - 800 m²;”;
- § 18 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla działki nr 37 na terenie 2-5MN - 800 m²;”;
- § 18 ust. 4 pkt 5;
- § 18 ust. 5 pkt 5;
- § 18 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 18 ust. 6 pkt 5;
- § 18 ust. 7 pkt 2;
- § 18 ust. 8 pkt 2;
- § 18 ust. 9 pkt 2;

- § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 19 ust. 3 pkt 5;
- § 19 ust. 4 pkt 2 lit. a;
- § 19 ust. 4 pkt 5;
- § 19 ust. 5 pkt 2;
- § 19 ust. 6 pkt 2;
- § 19 ust. 7 pkt 2;
- § 19 ust. 8 pkt 2;
- § 19 ust. 9 pkt 2;
- § 20 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...) - *obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia* (...)”;
- § 20 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 6 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 7 pkt 5 lit. a;
- § 20 ust. 8 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 10 pkt 5;
- § 20 ust. 11 pkt 5;
- § 20 ust. 12 pkt 2 lit. a;
- § 20 ust. 12 pkt 5;
- § 20 ust. 13 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 20 ust. 14 pkt 2;
- § 20 ust. 15 pkt 2;
- § 20 ust. 16 pkt 2;
- § 20 ust. 17 pkt 2;
- § 20 ust. 18 pkt 2;
- § 21 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 21 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 21 ust. 7 pkt 5;
- § 21 ust. 8 pkt 5;
- § 21 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 21 ust. 9 pkt 5;
- § 21 ust. 10 pkt 2;
- § 21 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 21 ust. 12 pkt 2;
- § 21 ust. 13 pkt 2;
- § 22 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 22 ust. 4 pkt 5;
- § 22 ust. 5 pkt 5;
- § 22 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 22 ust. 6 pkt 5;
- § 22 ust. 7 pkt 2;
- § 22 ust. 8 pkt 2;
- § 22 ust. 9 pkt 2;
- § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia*,”;
- § 23 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 23 ust. 2 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia*,”;
- § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...) dla terenu 12-1MU – 900 m²,”;
- § 23 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 23 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;

- § 23 ust. 6 pkt 5;
- § 23 ust. 7 pkt 5;
- § 23 ust. 8 pkt 2;
- § 23 ust. 9 pkt 2;
- § 23 ust. 10 pkt 2;
- § 23 ust. 11 pkt 2;
- § 23 ust. 12 pkt 2;
- § 24 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 24 ust. 5 pkt 5;
- § 24 ust. 6 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 24 ust. 6 pkt 5;
- § 24 ust. 7 pkt 2 lit. a;
- § 24 ust. 7 pkt 5;
- § 24 ust. 9 pkt 2;
- § 24 ust. 10 pkt 2;
- § 24 ust. 11 pkt 2;
- § 24 ust. 12 pkt 2;
- § 24 ust. 13 pkt 2;
- § 25 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...) dla terenów 20-9MN, 20-12MN, 20-18MN, 20-23MN, 20-24MN, 20-25MN, 20-26MN, 20-27MN – 900 m²,”;
- § 25 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 4 pkt 5 lit. a;
- § 25 ust. 5 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 25 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 25 ust. 6 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 25 ust. 7 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 25 ust. 9 pkt 5;
- § 25 ust. 10 pkt 5;
- § 25 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 25 ust. 11 pkt 5;
- § 25 ust. 12 pkt 2 lit. a;
- § 25 ust. 13 pkt 2;
- § 25 ust. 14 pkt 2;
- § 25 ust. 15 pkt 2;
- § 25 ust. 16 pkt 2;
- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)* dla działek nr 11, 26 na terenach 21-1MN, 21-3MN – 900 m²,”;
- § 26 ust. 4 pkt 5;
- § 26 ust. 5 pkt 5;
- § 26 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 26 ust. 6 pkt 5;
- § 26 ust. 7 pkt 2;
- § 26 ust. 8 pkt 2;
- § 27 ust. 2 pkt 5;
- § 27 ust. 3 pkt 5;
- § 27 ust. 4 pkt 2;
- § 28 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 28 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)* dla działki nr 70/3 na terenie 26-5MN 800 m²,”;
- § 28 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 28 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 28 ust. 6 pkt 5;
- § 28 ust. 7 pkt 5;
- § 28 ust. 8 pkt 5;

- § 28 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 9 pkt 5;
- § 28 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 11 pkt 2 lit. a;
- § 28 ust. 12 pkt 2;
- § 28 ust. 13 pkt 2;
- § 29 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 29 ust. 6 pkt 5;
- § 29 ust. 8 pkt 5;
- § 29 ust. 9 pkt 5;
- § 29 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 29 ust. 10 pkt 5;
- § 29 ust. 11 pkt 2;
- § 29 ust. 12 pkt 2;
- § 29 ust. 13 pkt 2;
- § 29 ust. 14 pkt 2 lit. a;
- § 29 ust. 15 pkt 2;
- § 29 ust. 16 pkt 2;
- § 30 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 30 ust. 7 pkt 5;
- § 30 ust. 8 pkt 5;
- § 30 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 30 ust. 9 pkt 5;

- § 30 ust. 10 pkt 2;
- § 30 ust. 11 pkt 2;
- § 30 ust. 12 pkt 2;
- § 30 ust. 13 pkt 2;
- § 30 ust. 14 pkt 2;
- § 30 ust. 15 pkt 2;
- § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 3 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 31 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 31 ust. 5 pkt 5;
- § 31 ust. 7 pkt 2 lit. a;
- § 31 ust. 8 pkt 2;
- § 31 ust. 9 pkt 2;
- § 31 ust. 10 pkt 2 lit. a;
- § 33 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 4 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 5 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 6 pkt 5;
- § 33 ust. 8 pkt 5;
- § 33 ust. 9 pkt 5;
- § 33 ust. 10 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 11 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 33 ust. 12 pkt 2;
- § 33 ust. 13 pkt 2;
- § 33 ust. 14 pkt 2;
- § 33 ust. 15 pkt 2;

- § 33 ust. 16 pkt 2;
- § 34 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 34 ust. 4 pkt 5;
- § 34 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 34 ust. 6 pkt 5;
- § 34 ust. 7 pkt 2;
- § 34 ust. 8 pkt 2;
- § 35 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 35 ust. 4 pkt 5;
- § 35 ust. 5 pkt 5;
- § 35 ust. 6 pkt 2 lit. a;
- § 35 ust. 6 pkt 5;
- § 35 ust. 7 pkt 2;
- § 35 ust. 8 pkt 2;
- § 35 ust. 9 pkt 2 lit. a;
- § 36 ust. 1 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 2 pkt 5 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 36 ust. 4 pkt 5;
- § 36 ust. 5 pkt 2 lit. a;
- § 36 ust. 5 pkt 5;
- § 36 ust. 6 pkt 2;
- § 36 ust. 7 pkt 2;
- § 36 ust. 8 pkt 2;
- części graficznej, w odniesieniu do *nieprzekraczalnej linii zabudowy* wyznaczonej w granicach terenu oznaczonego symbolem 20-18MN, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w odległości mniejszej niż 10 m od terenu kolejowego oznaczonego symbolem 20-1KK w granicach obrębu Lesznówola (*vide* załącznik nr 7);

- części tekstowej i graficznej dla terenów oznaczonych symbolami: 6-5R2, 11-1KK, 11-2KK, 12-1KK, 13-1KK, 13-2R1, 20-1KK, 20-1R2, 21-1KK, 21-3R1, 21-4R1, 25-1KK, 26-5R1, 26-12R1, 39-4MU, 39-6R2, 41-2R1, 41-1KK.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2023 r. Rada Miejska w Grójcu podjęła uchwałę Nr LVII,569/23 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 i **art. 28 ust. 2** ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu przed wejściem 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),.

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

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

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy wskazać, iż w tym przypadku organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 30 maja 2022 r., znak: WNP-I.4131.117.2022.JF, stwierdzające nieważność w całości uchwały Nr **XLVIII/448/22** Rady Miejskiej w Grójcu z 25 kwietnia 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”*.

Tymczasem, dokonując oceny prawnej uchwały Nr **LVII,569/23** Rady Miejskiej w Grójcu z 25 kwietnia 2022 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”*, podjętej w trybie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., organ nadzoru stwierdził, iż doszło w tym przypadku do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 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), z którego wynika, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Jak wynika bowiem z ustaleń tekstu planu, zawartych w:

- § 3 ust. 4 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „4. Wyjaśnienie pojęć użytych w niniejszym planie. (...) 2) **nieprzekraczalne linie zabudowy** – linie, których nie należy przekraczać przy lokalizacji nowych budynków lub rozbudowy budynków istniejących. Linia nie dotyczy: balkonów, wykuszy, loggii, gzymsów, zadaszeń nad wejściami, przedsionków, schodów zewnętrznych, pochylni, tarasów, części podziemnych obiektów budowlanych, które mogą przekraczać linię zabudowy o maksymalnie 1,3m oraz okapów, podokienników, ryzalitów, które mogą przekraczać linię zabudowy o maksymalnie 0,8m, o ile ustalenia planu nie stanowią inaczej; linie nie dotyczą obiektów małej architektury oraz miejsc do czasowego gromadzenia odpadów stałych (zadaszonych osłon);”;
- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) **nieprzekraczalne linie zabudowy** oraz **nieprzekraczalne linie zabudowy od lasów**;”;
- § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego 1. Ustalenia w zakresie zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) **lokalizowanie zabudowy na działce lub zespołach działek zgodnie z ustaleniami rysunku planu dotyczącymi obowiązku zachowania nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasów**;”;

podczas gdy na rysunkach planu miejscowego w skali 1:2000, w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 6-5R2 (vide załącznik nr 5) i 39-4MU (vide załącznik nr 1).

Tymczasem, z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów

części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne,** co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz.

- 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX 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 rzeczzonego 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>).”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015 r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i 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 w zakresie braku określenia linii zabudowy w granicach terenów oznaczonych symbolami 6-5R2 i 39-4MU (vide załącznik nr 5 i 1),**

skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, w planie miejscowym **określa się obowiązkowo „6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;”**. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, zgodnie z którym *„ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”*, oraz przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że *„Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”*. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Tymczasem w tym przypadku, **rysunki planu stanowiące załączniki nr 1 i 5 uchwały, naruszają powyższe przepisy**, a także ustalenia ogólne zawarte w § 3 ust. 4 pkt 2 i § 8 ust. 1 pkt 1 uchwały, z uwagi na brak określenia linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych odpowiednio symbolami: 39-4MU i 6-5R2, dla których z tekstu planu miejscowego wynika możliwość realizacji budynków, a także określono zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym wskaźnik powierzchni zabudowy, intensywność zabudowy, wysokość zabudowy (*vide* § 33 ust. 3 pkt 2 lit. a, b, d oraz § 19 ust. 3 pkt 2 lit. a, b, d uchwały).

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie*

czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana

w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie**

wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu 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, na rysunkach planu stanowiących załączniki nr 1 i 5, nie określono linii zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, zaś z ustaleń części tekstowej wynika możliwość realizacji budynków.

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenów, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji **nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunkach planu, w ramach terenów, dla których określono możliwość lokalizacji nowych budynków lub rozbudowy budynków istniejących, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588, z późn. zm.). 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, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały. 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 ustalenie 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

uchybień w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane **od krawędzi drogi**. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

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

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

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń

planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;

- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;*
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.*

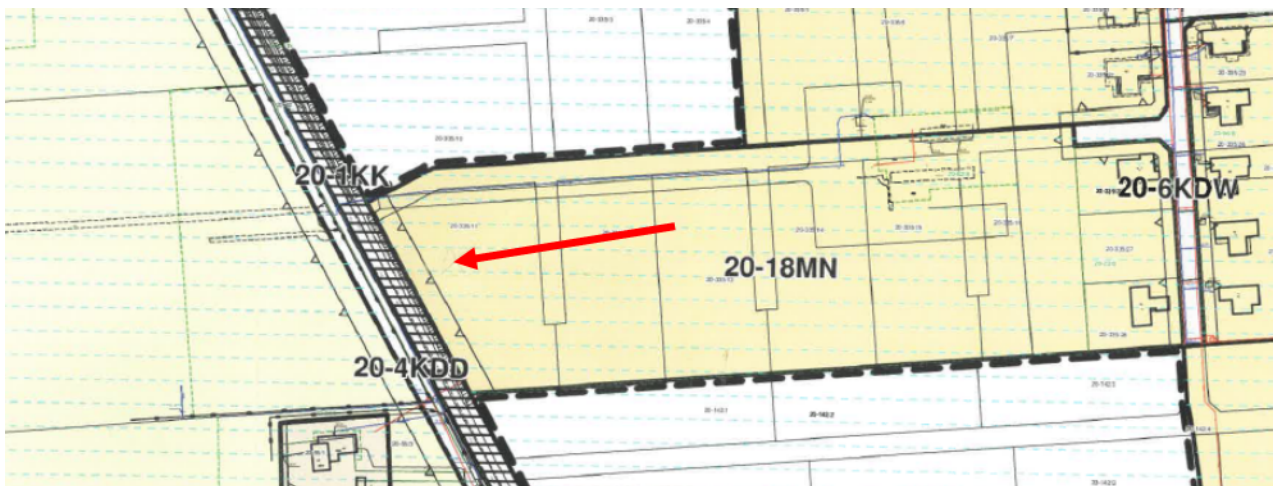
Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- 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.”.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, że mimo faktu, iż teren w granicach obrębu Lesznowola, oznaczony symbolem **20-18MN** (vide załącznik nr 7) usytuowany jest w sąsiedztwie terenu kolejowego oznaczonego symbolem 20-1KK, to w tym przypadku doszło do wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy dla ww. terenu 20-18MN w sposób dopuszczający możliwość lokalizowania nowej zabudowy w odległości mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego.



Innymi słowy, w ramach terenu oznaczonego symbolem **20-18MN** doszło do wyznaczenia tzw. odwróconej linii zabudowy, podczas gdy 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 2021 r. poz. 1984, 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, w tym do dróg pieszych i rowerowych, oraz do budynków lub budowli istniejących, stanowiących zabytki w rozumieniu przepisu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad

zabytkami.”. 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 zastłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1247).

Biorąc pod uwagę powyższe należy zatem stwierdzić, iż położenie terenów w bezpośrednim sąsiedztwie obszarów kolejowych, stanowi okoliczność faktyczną obligującą Radę Miejską w Grójcu do określenia w planie miejscowym ograniczeń, jakie wynikają z powszechnie obowiązujących przepisów, tj.: określenia w planie miejscowym stref ochronnych terenów kolejowych oraz ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu z tych terenów w ww. strefie. Przede wszystkim zaś, w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, **w odległości do 10 m dla terenów graniczących z obszarem kolejowym, winien obowiązywać zakaz lokalizowania nowej zabudowy**. Tym samym, mimo wrysowanych w sposób prawidłowy nieprzekraczalnych linii zabudowy dla innych terenów graniczących z obszarem kolejowym w granicach obrębu Lesznówola, np. 20-2MU, 20-11MU, 20-1MN, 20-13MN, 20-21MN, stwierdzić należy, iż **jednoczesny brak wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i korzystaniu w odległości do 10 m poprzez wyznaczenie tzw. odwróconej linii zabudowy dla terenu 20-18MN, który również graniczy z obszarem kolejowym, 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 i przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego**.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, 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 kształtowania 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).

Jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów 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.

Tymczasem, 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: **11-1KK, 11-2KK, 12-1KK, 13-1KK, 20-1KK, 21-1KK, 41-1KK**, dla których **nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu**, podczas gdy z treści ustaleń szczegółowych zawartych w: **§ 22 ust. 10 pkt 6, § 23 ust. 13 pkt 5, § 24 ust. 14 pkt 6, § 25 ust. 17 pkt 6, § 26 ust. 9 pkt 6, § 27 ust. 5 pkt 6, § 35 ust. 10 pkt 6** uchwały, wynika **możliwość budowy i rozbudowy systemów infrastruktury technicznej**.

W związku z powyższym niezbędne jest także stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. terenów, jako w istotny sposób naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miejską w Grójcu został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 24 ust. 5 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „5. Tereny rolnicze **13-1R1, 13-2R1, 13-3R1, 13-4R1, 13-5R1**; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) wskaźnik powierzchni zabudowy– maksymalnie 1% powierzchni działki, na działce nr 90/5 na terenie 13-2R1 – maksymalnie 5%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, na działce nr 90/5 na terenie 13-2R1 – maksymalnie 0,15; c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, na działce 90/5 na terenie 13-2R1 – minimalnie 90%,”;
- § 25 ust. 10 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „10. Tereny rolnicze **20-1R2, 20-2R2, 20-3R2, 20-4R2, 20-5R2, 20-6R2, 20-7R2, 20-8R2, 20-9R2, 20-10R2, 20-11R2, 20-12R2, 20-13R2**; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) wskaźnik powierzchni zabudowy– maksymalnie 3% powierzchni działki, dla działki 274/3 na terenie 20-1R2 – maksymalnie 10%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, dla działki 274/3 na terenie 20-1R2 – maksymalnie 0,1, c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, dla działki 274/3 na terenie 20-1R2 – minimalnie 85%,”;
- § 26 ust. 4 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „4. Tereny rolnicze **21-1R1, 21-2R1, 21-3R1, 21-4R1, 21-5R1, 21-6R1**; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) wskaźnik powierzchni zabudowy– maksymalnie 1% powierzchni działki, dla działek nr 11 na terenie 21-3R1 oraz nr 26 na terenie 21-4R1 – maksymalnie 10%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, dla działek nr 11 na terenie 21-3R1 oraz nr 26 na terenie 21-4R1 – maksymalnie 0,3, c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, dla działek nr 11 na terenie 21-3R1 oraz nr 26 na terenie 21-4R1 – minimalnie 85%,”;
- § 28 ust. 7 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „7. Tereny rolnicze **26-1R1, 26-2R1, 26-3R1, 26-4R1, 26-5R1, 26-6R1, 26-7R1, 26-8R1, 26-9R1, 26-10R1, 26-11R1, 26-12R1, 26-13R1, 26-14R1, 26-15R1, 26-16R1, 26-17R1, 26-18R1, 26-19R1**; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) wskaźnik powierzchni zabudowy– maksymalnie 1% powierzchni działki, dla działek nr 200/1, 200/2 na terenie 26-5R1, działki nr 251 na terenie 26-12R1 – maksymalnie 5%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, dla działek nr 200/1, 200/2 na terenie 26-5R1, działki nr 251 na terenie 26-12R1 – maksymalnie 0,15, c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, dla działek nr 200/1, 200/2 na terenie 26-5R1, działki nr 251 na terenie 26-12R1 – minimalnie 85%,”;
- § 33 ust. 9 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „9. Tereny rolnicze **39-1R2, 39-2R2, 39-3R2, 39-4R2, 39-5R2, 39-6R2**; (...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania

- terenu: a) **wskaźnik powierzchni zabudowy**– maksymalnie **3%** powierzchni działki, **dla działek nr 272, 275, 276 na terenie 39-6R2 – maksymalnie 10%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, dla działek nr 272, 275, 276 na terenie 39-6R2 – maksymalnie 0,3%, c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, dla działek nr 272, 275, 276 na terenie 39-6R2 – minimalnie 85%,”;***
- § 35 ust. 4 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały, w brzmieniu: „4. Tereny rolnicze **41-1R1, 41-2R1, 41-3R1; (...)** 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) **wskaźnik powierzchni zabudowy**– maksymalnie **1%** powierzchni działki, **dla działki nr 43 na terenie 41-2R1 10%, b) intensywność zabudowy – maksymalnie 0,03, dla działki nr 43 na terenie 41-2R1 – maksymalnie 0,3, c) powierzchnia biologicznie czynna – minimalnie 95% powierzchni działki, dla działki nr 43 na terenie 41-2R1 – minimalnie 85%,”.**

Powyższe oznacza, iż w ramach terenów rolniczych z dopuszczeniem budowy siedlisk związanych z prowadzoną działalnością rolniczą, oznaczonych symbolami: **13-2R1, 20-1R2, 21-3R1, 21-4R1, 26-5R1, 26-12R1, 39-6R2** oraz **41-2R1**, z jednej strony określono różne wskaźniki: powierzchni zabudowy, maksymalnej intensywności zabudowy i powierzchni biologicznie czynnej, w odniesieniu do działek oznaczonych odpowiednio numerami ewidencyjnymi:

- **90/5** położonej w obrębie Kośmin, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **13-2R1**;
- **274/3** położonej w obrębie Lesznówola, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **20-1R2**;
- **11** położonej w obrębie Las Lesznowski, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **21-3R1**;
- **26** położonej w obrębie Las Lesznowski, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **21-4R1**;
- **200/1** i **200/2** położonych w obrębie Mirowice, gmina Grójec, usytuowanych w granicach terenu **26-5R1**;
- **251** położonej w obrębie Mirowice, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **26-12R1**;
- **272, 275** i **276** położonych w obrębie Worów, gmina Grójec, usytuowanych w granicach terenu **39-6R2**;
- **43** położonej w obrębie Zakrzewska Wola, gmina Grójec, usytuowanej w granicach terenu **41-2R1**.

Z drugiej zaś strony, biorąc pod uwagę wyjaśnienia w zakresie aktualnej numeracji działek zawartych w ewidencji gruntów i budynków, przekazanych przez Burmistrza Gminy i Miasta Grójec przy piśmie z 21 lutego 2023 r., znak: ZRM.0711.1.2.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 lutego 2023 r., znak: WNP-I.4131.53.2023.JF, z których wprost wynika, że wg stanu na dzień dzisiejszy który pokrywa się ze stanem na dzień podjęcia przedmiotowej uchwały po podziale działki nr:

- 90/5 powstały działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 90/7 i 90/8 w obrębie Kośmin,**
- 200/1 powstały działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 200/3 i 200/4 w obrębie Mirowice,**
- 200/2 powstały działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 200/5, 200/6 i 200/7 w obrębie Mirowice,**
- 251 powstały działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 251/1 i 251/2 w obrębie Mirowice,**
co tym samym oznacza, iż działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: 90/5 w obrębie Kośmin, 200/1, 200/2 i 251 w obrębie Mirowice, dla których określono różne zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (vide § 24 ust. 5 pkt 2 lit. a, b oraz c, i § 28 ust. 7 pkt 2 lit. a, b oraz c uchwały), nie istnieją.

Mając na uwadze powyższe, a także wymogi art. 4 ust. 1, 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, **nie można zatem przyjąć, by w ramach ww. terenów: 13-2R1, 20-1R2, 21-3R1, 21-4R1, 26-5R1, 26-12R1, 39-6R2 oraz 41-2R1, dopuszczono odpowiednio do realizacji siedlisk związanych z prowadzoną działalnością rolniczą oraz funkcji gospodarczych z zakresu obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, wobec określenia odmiennych wskaźników: intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, a także wobec odesłania do nieistniejących działek ewidencyjnych o wskazanych powyżej numerach.**

Powyższe skutkuje stwierdzeniem nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych, z uwagi na konieczność doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

W tym kontekście ponownie należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających**. Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym m.in. z jej ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „4. Wyjaśnienie pojęć użytych w niniejszym planie: (...) 6) **teren** – należy przez to rozumieć teren wydzielony liniami rozgraniczającymi, dla którego ustala się **jednakowe przeznaczenie i zasady zagospodarowania**”;
- § 4 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”;
- legendzie rysunków planu, która określa m.in **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także zapisów samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren **który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet **tereny o takim samym przeznaczeniu, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających**, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
 - granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,
- jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z których wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym intensywności zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachów.**

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki, terenu, bądź powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie, przepis 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, mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- intensywność zabudowy;
- wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie w tym przypadku jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, jednolitego wskaźnika intensywności zabudowy oraz określenia jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.**

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia 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, 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.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: ***„Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”***;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: ***„Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu " 1KS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”***;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: ***„Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych***

- zasadach zagospodarowania.** W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. **Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie** (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że **obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania** w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. **Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować.** Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej

w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zieleni, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. **Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.**";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizację obiektów

budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż „W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i **odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: „Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. **Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.”;**
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.**

Powyższy wniosek wyływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i **wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;**

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/OI 1/15, w którym stwierdzono, iż: „Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1

PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie jej wskaźników.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, na rysunku planu winny być, w tym przypadku, wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania, uniemożliwia może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. jednostek terenowych, z uwagi na konieczność doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

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

Tymczasem, mimo ustaleń ogólnych zawartych w treści **§ 15 ust. 3 pkt 1 lit. c** uchwały, w brzmieniu: „3. Zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej: 1) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu infrastruktury technicznej: (...) c) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej: obowiązującą zasadą jest lokalizacja sieci infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg i dojazdów (w tym powiązań z układem zewnętrznym) np.: wodociągów, sieci elektrycznych średnich i niskich napięć, gazowych średniego i niskiego ciśnienia, ciepłowniczych, kanalizacji sanitarnej, kanalizacji deszczowej i innych; w szczególnych przypadkach dopuszcza się lokalizację sieci infrastruktury technicznej i urządzeń we wszystkich terenach **z wyłączeniem terenów lasów (ZL)**;”, jednocześnie w treści **§ 2** uchwały, określono: „Przedmiotem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są tereny zabudowy rezydencjonalnej, zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, zabudowy mieszkaniowo-usługowej, tereny zabudowy usługowej, tereny usług kultu religijnego, tereny produkcyjno-usługowe, rzemiosło, tereny zieleni nieurządzonej, **tereny lasów wraz z infrastrukturą techniczną i komunikacyjną**.”, oraz w treści ustaleń szczegółowych dotyczących terenów lasów oznaczonych symbolem literowym **ZL**, określono: „**dopuszcza się lokalizację obiektów budowlanych infrastruktury technicznej**”. Tym samym, Rada Miejska w Grójcu **dopuszcza lokalizowanie nowych sieci i urządzeń budowlanych infrastruktury technicznej na terenach lasów.**

W kontekście przywołanych wyżej ustaleń wskazać należy, iż zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.), „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”. Skoro jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, to w przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie znajdzie przepis art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), z którego wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę

przeznaczenia na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty:** określone jako lasy w przepisach ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2022 r. poz. 672, z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz **grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych**. Stosownie do art. 3 ustawy o lasach: *„Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”*.

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

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również **art. 4 pkt 6** ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, każde grunty leśne,

dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że możliwe jest na nim realizowanie zamierzeń inwestycyjnych określonych w przywołanych powyżej przepisach. Drogi dojazdowe i wewnętrzne, obiekty związane z eksploatacją lasów, oraz urządzenia infrastruktury technicznej, w tym *liniowe obiekty infrastruktury technicznej*, a także sieci wewnętrzne i przyłącza, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach.

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

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

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

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

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy obowiązujące w dacie podjęcia uchwały art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego,

i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, również w celu doprowadzenia do spójności wewnętrznej tekstu planu miejscowego.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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

– wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Tymczasem, organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż **ustalenia zawarte w:**

- § 24 ust. 6 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje **wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków** na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 25 ust. 5 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje **wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków** na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”;
- § 31 ust. 3 pkt 4 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) obowiązuje **wymóg uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków** na wszelkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę lub zgłoszenia,”

wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania

nakazów i zakazów, obowiązujących dla obiektów wpisanych do rejestru zabytków, wyznaczonych w przedmiotowym planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”*. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy **§ 24 ust. 6 pkt 4 lit. a**, **§ 25 ust. 5 pkt 4 lit. a** oraz **§ 31 ust. 3 pkt 4 lit. a** uchwały, stanowią zarówno modyfikację art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który wymienia jakie prace wymagają pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków, jak również modyfikację i powtórzenie art. 91 ust. 4 pkt 5 ustawy, z którego wynika, iż: *„4. Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: (...) 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych;”*. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem

kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym ustanawiania wymogu uzyskania pozwolenia, czy uzgodnienia wojewódzkiego konserwatora zabytków.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2020 r. poz. 1333, z późn. zm.) **kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem oraz obiektami ujętymi w ewidencji zabytków.** Zgodnie bowiem z art. 39 ust. 1 ww. ustawy *„prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków **wymaga**, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, **uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót**, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków.”*. Przepis ten skorelowany zatem został z przepisem art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Z kolei obowiązek dokonania uzgodnienia uregulowany został w art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym: *„w stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.”*.

W tej sytuacji kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych zapisów uchwały w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie

interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż z **jednej strony ustalenia ogólne zawarte w ramach *zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości*, o których mowa w § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały**, w brzmieniu: „1. Ustala się następujące zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) **minimalna powierzchnia działki: 1000 m²**”, **pozostają w ewidentnej sprzeczności z treścią ustaleń szczegółowych, określających minimalną powierzchnię działek uzyskiwanych w wyniku scalenia i podziału, zawartych w:**

- § 18 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „Chudowola 1. Tereny zabudowy rezydencjonalnej **2-1MNR, 2-2MNR, 2-3MNR, 2-4MNR**; (...) 5) **zasady scalania i podziału nieruchomości**: a) (...) dla działek nr 68, 69 na terenie 2- 3MNR oraz działek nr 37 na terenie 2-4MNR, nr 38 na terenie 2-1MNR - **800 m²**,”;
- § 20 ust. 7 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „Głuchów (...) 7. Tereny zabudowy letniskowej i pensjonatowej oraz tereny rekreacyjno-wypoczynkowe **8-1UTL, 8-2UTL**; (...) 5) **zasady scalania i podziału nieruchomości**: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – **800 m²**,”;
- § 23 ust. 2 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „Kobylin (...) 2. Tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej **12-1MU, 12-2MU, 12-3MU, 12-4MU, 12-5MU, 12-6MU, 12-7MU**; (...) 5) **zasady scalania i podziału nieruchomości**: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – 1000 m², dla terenu 12-1MU – **900 m²**,”;
- § 25 ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „Lesznów (...) 2. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **20-1MN, 20-2MN, 20-3MN, 20-4MN, 20-5MN, 20-6MN, 20-7MN, 20-8MN, 20-9MN, 20-10MN, 20-11MN, 20-12MN, 20-13MN, 20-14MN, 20-15MN, 20-16MN, 20-17MN, 20-18MN, 20-19MN, 20-20MN, 20-21MN, 20-22MN, 20-23MN, 20-24MN, 20-25MN, 20-26MN, 20-27MN**; (...) 5) **zasady scalania i podziału nieruchomości**: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – 1000 m², dla terenów 20-9MN, 20-12MN, 20-18MN, 20-23MN, 20-24MN, 20-25MN, 20-26MN, 20-27MN – **900 m²**, (...) 4. Tereny zabudowy mieszkaniowo-usługowej **20-1MWU**; (...) 5) **zasady scalania i podziału nieruchomości**: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – **3000 m²**,”;

- § 26 ust. 2 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „*Las Lesznowski (...)* 2. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **21-1MN, 21-2MN, 21-3MN, 21-4MN**; (...) 5) zasady scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – 1000 m², dla działek nr 11, 26 na terenach 21-1MN, 21-3MN – **900 m²**,”;
- § 28 ust. 2 pkt 5 lit. a, w brzmieniu: „*Mirowice (...)* 2. Tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej **26-1MN, 26-2MN, 26-3MN, 26-4MN, 26-5MN, 26-6MN, 26-7MN**; (...) 5) zasady scalania i podziału nieruchomości: a) minimalna powierzchnia wydzielanej działki **budowlanej** – 1000 m², dla działki nr 70/3 na terenie 26-5MN **800 m²**,”.

Z drugiej zaś strony, zarówno przywołane powyżej ustalenia, jak również ustalenia ogólne zawarte w ramach **zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości**, o których mowa w: § 13 ust. 3, 4, 5, 6, 7 uchwały, w brzmieniu: „3. Dopuszcza się **podziały** nieruchomości wzdłuż linii rozgraniczających tereny niezależnie od ustaleń zawartych w ustaleniach szczegółowych. 4. Minimalne wielkości wydzielanych działek **budowlanych** nie dotyczą **podziałów** dokonywanych w celu wydzielenia dróg i dojazdów wewnętrznych oraz pod obiekty budowlane infrastruktury technicznej. 5. Jeżeli w związku z **podziałem** nieruchomości na działki lub łączeniem i ponownym **podziałem**, niezbędne jest utworzenie nowego dojazdu do działek, musi on odpowiadać następującym warunkom: 1) dla obsługi 1 działki dopuszcza się wydzielenie dojazdu o minimalnej szerokości 5 m, 2) dla obsługi 2 - 5 działek dopuszcza się wydzielenie dojazdu o minimalnej szerokości 6 m i długości nie większej niż 50 m, obsługa więcej niż 5 działek wymaga wydzielenia drogi wewnętrznej o minimalnej szerokości 8 m, na końcu drogi plac do zawracania samochodów o wymiarach minimalnie 12,5x12,5 m lub zapewnienie wyjazdu na drogę publiczną bez konieczności zawracania, 3) ustala się minimalny kąt 60° położenia granic wydzielanych działek **budowlanych** w stosunku do pasa drogowego bądź do granic działki stanowiącej dojazd. 6. Szczegółowe zasady **podziału** nieruchomości określone w ustaleniach szczegółowych dotyczą nowych wydzieleni, 7. Dotychczasowe **podziały** na działki **budowlane**, zaistniałe przed uchwaleniem niniejszego planu oraz działki powstałe w wyniku wydzielenia dróg wyznaczonych na rysunku planu uznaje się za zgodne z planem.”, a także ustalenia szczegółowe zawarte w: § 18 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2, § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 2, ust. 6 pkt 2, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2, § 20 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 6 pkt 5 lit. a, ust. 8 pkt 5 lit. a, ust. 13 pkt 5 lit. a, ust. 14 pkt 2, ust. 15 pkt 2, ust. 16 pkt 2, ust. 17 pkt 2, ust. 18 pkt 2, § 21 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a,

ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 5 lit. a, ust. 10 pkt 2, ust. 11 pkt 2 lit. a, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, § 22 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2, § 23 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2, ust. 10 pkt 2, ust. 11 pkt 2, ust. 12 pkt 2, § 24 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 9 pkt 2, ust. 10 pkt 2, ust. 11 pkt 2, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, § 25 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 5 lit. a, ust. 6 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 5 lit. a, ust. 12 pkt 2 lit. a, ust. 13 pkt 2, ust. 14 pkt 2, ust. 15 pkt 2, ust. 16 pkt 2, § 26 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2, § 27 ust. 4 pkt 2, § 28 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 10 pkt 2 lit. a, ust. 11 pkt 2 lit. a, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, § 29 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 5 lit. a, ust. 11 pkt 2, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, ust. 14 pkt 2 lit. a, ust. 15 pkt 2, ust. 16 pkt 2, § 30 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 5 lit. a, ust. 10 pkt 2, ust. 11 pkt 2, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, ust. 14 pkt 2, ust. 15 pkt 2, § 31 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 2 lit. a, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2, ust. 10 pkt 2 lit. a, § 33 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 4 pkt 5 lit. a, ust. 5 pkt 5 lit. a, ust. 6 pkt 5, ust. 10 pkt 5 lit. a, ust. 11 pkt 5 lit. a, ust. 12 pkt 2, ust. 13 pkt 2, ust. 14 pkt 2, ust. 15 pkt 2, ust. 16 pkt 2, § 34 ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2, § 35 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 3 pkt 5 lit. a, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2, ust. 9 pkt 2 lit. a, § 36 ust. 1 pkt 5 lit. a, ust. 2 pkt 5 lit. a, ust. 6 pkt 2, ust. 7 pkt 2, ust. 8 pkt 2 uchwały, które w ramach zasad scalania i podziału, odpowiednio określają *minimalną powierzchnię wydzielonej działki budowlanej* oraz *dopuszczają podziały nieruchomości wzdłuż linii rozgraniczających tereny*, stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy.

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe **zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości** objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych **zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości** powinny zawierać określenie parametrów **działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości,

w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów **działek**, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic **działek** w stosunku do pasa drogowego”.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. ”Scalenie i podział” obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich

zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, Nieruchomości, Problematyka prawna, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych,

powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

Tymczasem, z przywołanych powyżej ustaleń § 13 uchwały, wynika, że **z jednej strony w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości określono zarówno minimalną szerokość wydzielonego dojazdu oraz minimalny kąt położenia granic wydzielanych działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego, jak również dopuszczono podziały nieruchomości niezależnie**

od ustaleń szczegółowych stwierdzając, iż szczegółowe zasady podziału nieruchomości określone w ustaleniach szczegółowych dotyczą nowych wydzielen, a dotychczasowe podziały na działki budowlane uznaje się za zgodne z planem, podczas gdy przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały Rady Miejskiej w Grójcu do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, lecz jedynie do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Skoro bowiem Rada Miejska w Grójcu przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego 13 października 2008 r., to oprócz określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., Rada nie miała możliwości określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, w trybie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jak również nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących trybu podziału nieruchomości. Innymi słowy, organy gminy Grójec zobligowane były wyłącznie do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Z drugiej zaś strony, biorąc pod uwagę fakt, iż określony w sposób prawidłowy w tych samych ustaleniach § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały, parametr minimalnej powierzchni działki uzyskiwanej w wyniku scalenia i podziału, pozostaje w ewidentnej sprzeczności z treścią wskazanych powyżej ustaleń szczegółowych, istnieje w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności wewnętrznej tekstu tego planu miejscowego.

Jednocześnie organ nadzoru wyjaśnia, iż pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Definicja ***działki budowlanej***, określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., przez którą należy rozumieć *nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);

- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”*. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: *„1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.”*

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju

dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach planu miejscowego, dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, uchwałodawca operuje pojęciem „*działek budowlanych*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem „*działka*”.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w orzeczeniach:

- NSA w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12;
- NSA w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12;
- WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- WSA w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- WSA w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

Ponadto, należy zwrócić uwagę na fakt, iż dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, Rozdziale 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” (art. 92 ÷ 100), bowiem zgodnie z:

- art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.”;
- art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują bowiem przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2021 r. poz. 1912, z późn. zm.).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia § 13 uchwały, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, nie znajdują zastosowania

dla terenów zabudowy zagrodowej, terenów rolniczych, czy też terenów lasów, wbrew odesłaniom zawartym w ustaleniach szczegółowych, np. § 18 ust. 4 pkt 5, ust. 5 pkt 5, ust. 6 pkt 5, § 19 ust. 3 pkt 5, ust. 4 pkt 5, § 20 ust. 10 pkt 5, ust. 11 pkt 5, ust. 12 pkt 5, § 21 ust. 7 pkt 5, ust. 8 pkt 5, ust. 9 pkt 5, § 22 ust. 4 pkt 5, ust. 5 pkt 5, ust. 6 pkt 5, § 23 ust. 6 pkt 5, ust. 7 pkt 5, § 24 ust. 5 pkt 5, ust. 6 pkt 5, ust. 7 pkt 5, § 25 ust. 9 pkt 5, ust. 10 pkt 5, ust. 11 pkt 5, § 26 ust. 4 pkt 5, ust. 5 pkt 5, ust. 6 pkt 5, § 27 ust. 2 pkt 5, ust. 3 pkt 5, § 28 ust. 6 pkt 5, ust. 7 pkt 5, ust. 8 pkt 5, ust. 9 pkt 5, § 29 ust. 6 pkt 5, ust. 8 pkt 5, ust. 9 pkt 5, ust. 10 pkt 5, § 30 ust. 7 pkt 5, ust. 8 pkt 5, ust. 9 pkt 5, § 31 ust. 5 pkt 5, § 33 ust. 8 pkt 5, ust. 9 pkt 5, § 34 ust. 4 pkt 5, ust. 6 pkt 5, § 35 ust. 4 pkt 5, ust. 5 pkt 5, ust. 6 pkt 5 uchwały.

Powyższe narusza wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów, a tym samym stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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 orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw 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 izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”.*

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

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

W przedmiotowej sprawie, mając na uwadze fakt, iż nie doszło do odesłania do nieistniejących treści w części tekstowej uchwały, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru uznał brak jednostki redakcyjnej: § 32 uchwały oraz ust. 1 w § 34 uchwały. Jednocześnie, w kontekście powyższego naruszenia, organ nadzoru zobowiązuje Radę Miejską w Grójcu do poprawnego zachowania ciągłości numeracji jednostek redakcyjnych, przy kolejno podejmowanych uchwałach w przedmiocie planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały „Nr LVII,569/23 Rady Miejskiej w Grójcu z dnia 30 stycznia 2023 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części gminy Grójec”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/