



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 04 maja 2020 r.

Poz. 5067

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.55.2020.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 4 maja 2020 r.

dotyczy uchwały Nr XVIII.187.2020 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 kwietnia 2020 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 178 i nr 205 w miejscowości Nowy Konik, gmina Halinów”*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.55.2020.MW1

Warszawa, 4 maja 2020 r.

**Rada Miejska w Halinowie
ul. Spółdzielcza 1
05 – 074 Halinów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII.187.2020 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 kwietnia 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 178 i nr 205 w miejscowości Nowy Konik, gmina Halinów”, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem:

- 2PU;
- 1PU, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy, innej niż linia elektroenergetyczna, w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 7 kwietnia 2020 r. Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr XVIII.187.2020 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 178 i nr 205 w miejscowości Nowy Konik, gmina Halinów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

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

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, uwzględniające wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587), określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Halinów, przyjętego uchwałą Nr XXXVIII/333/10 Rady Miejskiej w Halinowie z 11 marca 2010 r., zwanego dalej „Studium”.

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

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m. in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawiera wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych oraz ustalenia dotyczące kierunków rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, co wynika wprost z § 6 pkt 2 i 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. z 2004 r. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Podsumowując **ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.**

Tymczasem analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami **1PU oraz 2PU, w granicach pasa technologicznego napowietrznej linii elektroenergetycznej 400 kV**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, które wprost w pasie tym wprowadzają zakaz zabudowy, dopuszczając jedynie do inwestycji związanej z samą linią. Zgodnie bowiem z częścią graficzną Studium, przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik nr 5 do uchwały Nr XXXVIII/333/10 z 11 marca 2010 r. stanowiący rysunek Studium pn. „*Mapa Kierunki i polityka przestrzenna*”, skala 1:10 000), przez tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami 1PU i 2PU, przebiega napowietrzna linia energetyczna 400 kV wraz z pasem technologicznym.

Organ nadzoru wskazuje, że w części tekstowej Studium, zawartej w załączniku nr 2 pn. „*Kierunki i polityka przestrzenna (tekst)*”, w rozdziale 4. sformułowano „**Wytyczne do planów miejscowych – kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów**”, w zakresie infrastruktury technicznej (Rozdział 4.7., str. 15).

Zgodnie z Rozdziałem 4.7. (vide załącznik nr 2 do uchwały Nr XXXVIII/333/10 z 11 marca 2010 r., str. 15):

„W zakresie infrastruktury technicznej Studium ustala: (...)

- uwzględnienie projektowanych linii energetycznych 400kV:
 - drugiego toru relacji Miłosna-Siedlce;
 - relacji Miłosna-Ostrołęka po trasie istniejącej linii 220kV
- **utrzymanie pasa technologicznego, wolnego od zabudowy o szerokości 80 m dla istniejących i projektowanych linii 400 kV; (...)**”.

Tymczasem z ustaleń zawartych w § 12 pkt 1 lit. a przedmiotowej uchwały, w granicach pasa technologicznego linii elektroenergetycznej o napięciu 400 kV relacji Miłosna - Kozienice, obejmującego pas o szerokości 80,0 m (po 40,0 m w obie strony od osi linii elektroenergetycznej) obowiązuje co najwyżej zakaz lokalizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi. Powyższe oznacza, iż w granicach pasa technologicznego, określonego w Studium, jako wolnego od zabudowy, plan dopuszcza zabudowę w postaci budynków innych niż z przeznaczeniem na pobyt ludzi, a także innych te budynki obiektów budowlanych. Tymczasem raz jeszcze należy podkreślić, iż z ustaleń Studium jednoznacznie wynika, że pas technologiczny o szerokości 80 m powinien pozostać wolny od zabudowy, a więc od wszelkiej zabudowy, która nie jest związana z samą linią.

Powyższe wskazuje, że ustalenia planu naruszają ustalenia Studium, w zakresie dopuszczenia zabudowy w pasie technologicznym, a która to zabudowa wynika m.in. z ustaleń zawartych w § 18 i § 19, w związku z § 12 pkt 1 uchwały.

Należy przy tym zauważyć, iż w ustaleniach szczegółowych planu brak jest jakichkolwiek ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie w ramach strefy, która w Studium określona została, jako wolna od zabudowy.

W tym miejscu warto podkreślić, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. Biorąc powyższe pod uwagę, interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, z późn. zm.). W myśl ww. artykułu, przez budowę należy rozumieć: „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;”. Pojęcie zabudowy, nie może być utożsamiane, jedynie przez pryzmat budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, w tym także budowle oraz obiekty małej architektury, a także, co równie istotne w przedmiotowej sprawie, budynki które nie są związane z pobytem ludzi.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż **pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku"**. W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie

zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane."

W przedmiotowej sprawie należy również podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że: „Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia "zabudowy" nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)”.

Odnosząc się w tym miejscu do ustaleń Studium w zakresie infrastruktury technicznej, należy wskazać, iż skoro w dokumencie tym jednoznacznie ustalono i uznano za wytyczną do sporządzanych planów miejscowych, iż tereny w granicach pasa technologicznego o szerokości 80 m dla istniejących i projektowanych linii 400 kV mają pozostać wolne od zabudowy, to takie ustania Studium winny znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach planu miejscowego poprzez zastosowanie konkretnych zapisów, wprowadzających stosowne zakazy.

Organ nadzoru wskazuje, że przyjęcie takich zapisów do planu miejscowego, winno zostać poprzedzone zmianą ustaleń Studium. Brak takiej zmiany skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności wadliwych (naruszających wytyczne zawarte w Studium) ustaleń planistycznych.

Dopuszczenie w pasie technologicznym do zabudowy innej niż związana z linią energetyczną, stanowi o istotnym naruszeniu przez plan miejscowy ustaleń Studium, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

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

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej, sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a także pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu zarówno art. 15 ust. 1, jak i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z ww. przepisem „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

W kontekście przedmiotowego zarzutu organ nadzoru wskazuje, że stosownie do ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały: „**W planie ustala się:** (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”;
- § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały: „Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 3) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć **wyznaczone na rysunku planu linie, przed które nie może być wysunięte lico zewnętrznej nadziemnej ściany wznoszonego budynku, z dopuszczeniem wysunięcia przed nie na głębokość do 1,5 m gzymsów, balkonów, loggii, wykuszy, zadaszeń nad wejściami, pochylni i schodów zewnętrznych, jednak nie dalej, niż do linii rozgraniczającej danego terenu, jeżeli ustalenia niniejszej uchwały nie stanowią inaczej;**”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały: „Następujące **oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniemi planu:** (...) 3) **nieprzekraczalna linia zabudowy;**”;
- § 7 pkt 2 uchwały: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego i krajobrazu ustala się: (...) 2) **nieprzekraczalna linia zabudowy zgodnie z rysunkiem planu.**”;
- § 9 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu **ustala się:** (...) 2) w zakresie zasad kształtowania zabudowy **sposób sytuowania budynków w stosunku do dróg i innych terenów zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu;**”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń planu miejscowego jednoznacznie wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, który został określony w części graficznej i odnosi się wprost do zasad sytuowania budynków. Powyższe oznacza, że budynki należy wznosić z uwzględnieniem wyznaczonej na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy. Ponadto z ustaleń tych wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy wyznaczona na rysunku planu miejscowego, stanowi ustalenia dotyczące zarówno zasad kształtowania zabudowy, jak i zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, podczas gdy na rysunku planu miejscowego brak jest jakichkolwiek linii zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 2PU, pomimo dopuszczenia na nim możliwości realizacji budynków, co wynika wprost z ustaleń zawartych w § 19 pkt 1, a także § 19 pkt 3 lit. a, c, d, e i f uchwały.

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 wprowadzie integralną część planu,

pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić

zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym **określa się obowiązkowo „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linię zabudowy i gabaryty obiektów”**.

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

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

Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **2PU**.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny

od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętaj też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa

- będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych**, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) **to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). **Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy**.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „**należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi** (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być **tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne**.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. **Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia,**

to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia którejkolwiek

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

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

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

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. **Powyższe ustalenia uchwały stanowią o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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

zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. *„Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że 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 przetrzącać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”*

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

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

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć 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.”.

Powyższe istotne naruszenie art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności terenu oznaczonego symbolem 2PU, przy czym *de facto* te same przepisy zostały w sposób istotny naruszone również w przypadku ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1PU.

W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z ustaleniami szczegółowymi części tekstowej planu (§ 18 uchwały), dla terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem 1PU, Rada Miejska w Halinowie dopuściła możliwość m.in. realizacji zabudowy kubaturowej, a także innych budowli bez ograniczeń odnoszących się do pasa technologicznego, przy równoczesnym

wprowadzeniu ograniczeń, w ramach ustaleń ogólnych (§ 12 pkt 1 uchwały) w zakresie realizacji budynków przeznaczonych na pobyt ludzi w pasie technologicznym linii elektroenergetycznej o napięciu 400 kV.

Z kolei w części graficznej planu, w granicach terenu oznaczonego symbolem 1PU wyznaczona została nieprzekraczalna linia zabudowy, w odległości 10 m od północnej granicy obszaru objętego planem miejscowym. Tak wyznaczona linia zabudowy wprost wskazuje na możliwość realizacji budynków w pozostałej części terenu, w tym także w granicach pasa technologicznego. Przy czym także w tym przypadku dochodzi do sprzeczności pomiędzy tak uchwalonym rysunkiem planu miejscowego, a częścią tekstową uchwały (§ 18 vs. § 12 pkt 1 uchwały).

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że zestawiając część graficzną planu z ustaleniami § 18 uchwały, wynika możliwość realizacji budynków, w tym także przeznaczonych na pobyt ludzi, zaś przy zestawieniu ustaleń części graficznej z ustaleniami § 12 pkt 1 uchwały, w granicach pasa technologicznego możliwa jest jedynie realizacja budynków, które nie są przeznaczone na pobyt ludzi. Niezależnie od powyższego przypomnieć należy, iż ustalenia Studium w pasie technologicznym w ogóle wprowadzają zakaz zabudowy, która nie jest związana z samą linią.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, a także wewnętrzne rozbieżności w tekście planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami 1PU i 2PU, a także jest sprzeczna wewnętrznie, w szczególności biorąc pod uwagę część graficzną zestawioną z ustaleniami zawartymi w: § 3 ust. 1 pkt 5, § 4 ust. 1 pkt 3, § 5 ust. 1 pkt 3, § 7 pkt 2, § 9 pkt 2, § 12 pkt 1, § 18 i § 19 uchwały.

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

W przypadku terenu oznaczonego symbolem 1PU wewnętrzna sprzeczność części tekstowej planu, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, a także stwierdzone naruszenie ustaleń Studium, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w tej części, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy, innej niż linia elektroenergetyczna, w granicach pasa technologicznego, tejże linii. Z kolei w przypadku terenu oznaczonego symbolem 2PU brak wyznaczenia na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w części tekstowej planu, determinował konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie całej jednostki terenowej.

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

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji 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).”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII.187.2020 Rady Miejskiej w Halinowie z 7 kwietnia 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla działek nr 178 i nr 205 w miejscowości Nowy Konik, gmina Halinów”, w części ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Konstanty Radziwiłł