



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 31 października 2022 r.

WNP-I.4131.256.2022.JF

Rada Gminy Załuski

Załuski 67

09 – 142 Załuski

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 332/XLIV/22 Rady Gminy Załuski z 29 września 2022 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów terenów w miejscowości Szczytno, gmina Załuski*”.

Uzasadnienie

Na sesji 29 września 2022 r. Rada Gminy Załuski podjęła uchwałę Nr 332/XLIV/22 „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów terenów w miejscowości Szczytno, gmina Załuski*”, która *de facto* jest NOWYM planem miejscowym (*vide* § 1 ust. 1 uchwały), nie zaś jego zmianą. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 4 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*Ilekoć w uchwale jest mowa o: (...) 6) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, przed które nie może*

być wysunięte lico zewnętrznej nadziemnej ściany realizowanego budynku, nie dotyczy budowli oraz obiektów małej architektury, z dopuszczeniem wysunięcia przed nie do 1,5 m gzymsów, balkonów, loggii, wykuszy, zadaszeń nad wejściami, pochylni i schodów zewnętrznych;”;

- § 5 ust. 1 pkt 3 i 6 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu sq obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalna linia zabudowy; (...) 6) strefa kontrolowana gazociągu wysokiego ciśnienia”;
- § 9 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: (...) 2) w zakresie zasad kształtowania zabudowy: a) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu”;
- § 12 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu ustala się: (...) 2) strefę kontrolowaną od gazociągu wysokiego ciśnienia, o szerokości 6,0 m na północ od osi gazociągu wysokiego ciśnienia DN 700 oraz 16,0 m na południe od osi gazociągu DN 500, w której obowiązują przepisy odrębne z zakresu warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie”;
- § 19 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1UP, 2UP ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – usługi lub obiekty produkcji, składów, magazynów; 2) przeznaczenie dopuszczalne – budynki gospodarcze i garażowe”;
- § 20 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1PE ustala się: (...) 8) maksymalna wysokość budowli – 15,0 m”;

podczas, gdy na rysunku planu miejscowego, w granicach ww. stref kontrolowanych gazociągu, wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy wskazującą wręcz na możliwość realizacji budynków na osi tego gazociągu, w ramach terenów oznaczonych symbolami 1UP oraz 1PE, przy czym jednocześnie należy wskazać, że w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1PE ustalono zakaz lokalizacji budynków (vide § 20 pkt 7 uchwały).

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło 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), który stanowi,

że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *„Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.”* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: *„Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią*

tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

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

projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej 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://orzeczenia.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 17.06.2015r. 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.

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 uchwały, w celu doprowadzenia do spójności tekstu tego planu z rysunkiem.

Ponadto 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.

Tymczasem należy podkreślić, iż **wrysowana na rysunku planu, w ramach terenów oznaczonych symbolami 1UP i 1PE, nieprzekraczalna linia zabudowy w granicach stref kontrolowanych gazociągów**, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 6 oraz § 12 pkt 2 uchwały, **wprost wskazuje na możliwość lokalizacji obiektów budowlanych, w tym budynków, w granicach tej strefy kontrolowanej**, podczas, gdy zgodnie z **§ 10 ust. 3** rozporządzenia Ministra Gospodarki z 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. poz. 640 z późn. zm.) „3. **W strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.**”.

W ocenie organu nadzoru, Rada Gminy Załuski nie uwzględniła tym samym wymogów określonych w ww. przepisie **§ 10 ust. 3** rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, przez co w sposób istotny naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., mimo, iż w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **1PE** ustalono jednocześnie **zakaz lokalizacji budynków** (vide **§ 20 pkt 7** uchwały). Biorąc bowiem pod uwagę, zarówno definicję **nieprzekraczalnej linii zabudowy** określoną w § 4 pkt 6 uchwały, jak również ustaloną w **§ 20 pkt 8** uchwały, maksymalną wysokość budowli dla terenu oznaczonego **1PE**, z jednej strony nie jest *de facto* wiadomym, jaki rodzaj zabudowy jest faktycznie możliwy do realizacji w ramach tego

terenu. Z drugiej zaś strony, skoro stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.), obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury, to tym samym stwierdzić należy, iż sama już możliwość realizacji budowli w granicach strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia wyznaczonej w ramach terenu oznaczonego 1PE, a także możliwość realizacji obiektów produkcji, składów, magazynów, budynków usługowych, gospodarczych i garażowych w granicach strefy kontrolowanej gazociągu wysokiego ciśnienia wyznaczonej w ramach terenu oznaczonego 1UP, wprost narusza wymogi przepisu § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie.

Organ nadzoru wskazuje, że z woli samego ustawodawcy **obligatoryjnym elementem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów**, o których mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który formułuje wymogi zarówno w odniesieniu do części tekstowej, jak i części graficznej. Otóż **stosownie do wymogów § 4 pkt 7 ww. rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Obligatoryjnym elementem planu miejscowego, jest również określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.**

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, w granicach stref kontrolowanych gazociągów, wyznaczonych w ramach terenów oznaczonych symbolami **1UP oraz 1PE**, na podstawie przepisu § 10 ust. 6 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, **nie zostały w pełni uwzględnione** wymogi § 10 ust. 3 ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, oraz z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na tym terenie, zostało dopuszczone **niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów.**

Podsumowując należy stwierdzić, iż brak spełnienia wymogu określonego w ww. przepisie **§ 10 ust. 3** rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, w tym przypadku w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **1UP** i **1PE**, wbrew ustaleniom zawartym w **§ 12 pkt 2** przedmiotowej uchwały, kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w tym zakresie.

W kontekście ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem **11PE** należy również zauważyć, że skoro w treści ustaleń zawartych w **§ 20 pkt 8** uchwały, określono *maksymalną wysokość budowli*, to powinien być również określony wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej. Tymczasem, zgodnie z treścią tego samego **§ 20 pkt 6** uchwały: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem **1PE** ustala się: (...) 6) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: **0%** powierzchni działki budowlanej;”.

Mając na uwadze fakt, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej stanowi jeden z obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały również w odniesieniu do całej jednostki terenowej.

W tym miejscu uzasadnienia należy bowiem wyraźnie podkreślić, że 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.

Dodać również 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 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).

Ponadto, należy również zwrócić uwagę na fakt, że skoro w treści **§ 21 pkt 2** przedmiotowej uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami **1R** i **2R** ustala się przeznaczenie dopuszczalne – zabudowa zagrodowa, to w związku z określonymi, w tym samym **§ 21 pkt 3** uchwały, parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy, tj. udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy, wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, wysokość budynków, ukształtowanie połaci dachowych, oraz definicją *nieprzekraczalnej linii zabudowy* zawartą w **§ 4 pkt 6** uchwały, a także mając na uwadze obligatoryjne elementy wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., stwierdzić należy, iż treść przedmiotowego planu miejscowego winna również określać w tym przypadku linie zabudowy dla zabudowy zagrodowej w ramach ww. terenów.

Jak wynika bowiem z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „2. **W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) *zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*. 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 oznaczają, iż 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, **rysunek planu stanowiący załącznik nr 1** uchwały, narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte w: **§ 3 ust. 1 pkt 6**, **§ 4 pkt 6**, **§ 5 ust. 1 pkt 3** i **§ 9 pkt 2 lit. a**

przedmiotowej uchwały, z uwagi na brak określenia linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych symbolami 1R i 2R, dla których w treści § 21 pkt 2 uchwały, określono możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że brak określenia linii zabudowy w ramach ww. terenów, mimo oznaczonej w sposób prawidłowy strefy ograniczonego sposobu zagospodarowania związanej z odległością od lasu, o której mowa w treści § 12 pkt 3 uchwały, stanowi istotne naruszenie 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, skoro dla tych terenów wynika możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

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 przerywać na następny etap postępowania budowlanego.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii*

zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: „*należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: „*Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi** (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „*Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku*

niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

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

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz*

LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. 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 rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, nie określono linii zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, zaś z ustaleń części tekstowej wynika możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

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, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do 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 rysunku planu, w ramach terenów, dla których określono możliwość lokalizacji nowych budynków w ramach zabudowy zagrodowej, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów, mimo oznaczonej w sposób prawidłowy strefy ograniczonego sposobu zagospodarowania związanej z odległością od lasu.

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 ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego. **Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji.** Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia

terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

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

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

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;*
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;*
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie 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.”.

Jednocześnie w tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż **ustalenia dotyczące określenia przeznaczenia terenów pod zabudowę:**

- **mieszkaniową jednorodzinną lub usług oznaczone symbolem 1MNU i 2MNU** (vide § 18 pkt 1 uchwały);
- **usług lub obiektów produkcji, składów, magazynów oznaczone symbolami 1UP i 2UP** (vide § 19 pkt 1 uchwały),

naruszają ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Załuski, przyjętego uchwałą Nr 182/XXIX/2002 Rady Gminy w Załuskach z 24 kwietnia 2002 r., co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

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 **dokonywane są kwalifikacje poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia**, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy należy zwrócić uwagę na fakt, iż nawet przyjmując wyjaśnienia Przewodniczącej Rady Gminy Załuski zawarte w piśmie z 19 października 2022 r., znak: WO.0004.46.2022, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 października 2022 r., znak: WNP-I.4131.256.2022.JF, z których wynika, że: „(...) Przedmiotowy teren w Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Załuski, przyjętym Uchwałą Nr 182/XXIX/2002 Rady Gminy Załuski z dnia 24 kwietnia 2002 r., zlokalizowany jest w Strefie B – rozwój rolnictwa. W dziale IV Kierunki zagospodarowania przestrzennego studium w części 1 Struktura funkcjonalno-

przestrzenna, w treści dotyczącej Strefy B widnieje zapis dotyczący optymalizacji zagospodarowania przestrzennego obszaru wraz z głównymi kierunkami działań w tej Strefie polegający m. in. na tworzeniu warunków do wprowadzania funkcji uzupełniających względem rolnictwa - drobne zakłady usługowe i przetwórcze, agroturystyka. W części 3.3 studium: Obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej widnieje zapis: „pod zabudowę w pierwszej kolejności powinny być przeznaczone tereny o najniższej wartości produkcyjnej dla rolnictwa oraz takie które uzyskały już zgodę dotyczącą zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze.” W części 3.5 studium: Obszary przeznaczone pod zabudowę widnieją zapisy:

– *studium dopuszcza przeznaczenie pod zabudowę innych, poza wyżej wskazanymi, terenów, **pod warunkiem spełnienia wymogów wynikających z ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym i niesprzeczności z uwarunkowaniami przestrzennymi,***

– *we wszystkich jednostkach osadniczych przewiduje się realizację zabudowy mieszkaniowej lub mieszkaniowo- usługowej na wolnych działkach **w ciggach istniejącej zabudowy o analogicznej funkcji,***

– *pod zabudowę przeznaczają się **obszary nie zainwestowane, a przeznaczone do zagospodarowania w miejscowych planach** zagospodarowania przestrzennego opracowanych **po 1 stycznia 1995 r.,***

– *w pierwszej kolejności pod zabudowę przeznaczane będą tereny, które objęte zostały miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego i w stosunku, do których zostały przeprowadzone czynności formalne związane ze zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. (...) **Zgodnie z klasyfikacją gruntów w obszarze opracowania przeważają grunty niskich klas bonitacyjnych: RV, RVI i na niewielkim obszarze RIVb.** Ponadto cały obszar ma korzystne warunki posadowienia budynków, zarówno pod względem ukształtowania terenu, budowy geologicznej, jak i zalegania wód gruntowych (poniżej 2 m p.p.t.). (...)”*

to analiza rysunku przedmiotowego planu w zestawieniu z rysunkiem studium określającym kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie wprowadzenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MNU) oraz usługowej i produkcyjnej (UP) w przedmiotowym planie miejscowym nie wynika z:

– **wprowadzenia funkcji uzupełniających względem rolnictwa,** bowiem tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz tereny obiektów produkcyjnych, składów i magazynów nie można uznać za tożsame z *drobnymi zakładami usługowymi i przetwórczymi oraz agroturystyką;*

- faktycznej lokalizacji zagospodarowania w ciągach istniejącej zabudowy o analogicznej funkcji, a tym samym pozostaje w sprzeczności z uwarunkowaniami przestrzennymi w obszarze objętym tym planem;
- przeznaczenia określonego w opracowanych po 1 stycznia 1995 r. planach miejscowych, przyjętych przez Radę Gminy Załuski uchwałą:
 - Nr 48/X/2007 z 10 października 2007 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szczytno, gmina Załuski”, bowiem cały obszar planu objęty granicami przedmiotowej uchwały Nr 332/XLIV/22 Rady Gminy Załuski z 29 września 2022 r. położony jest w granicach terenu oznaczonego w planie z 2007 r. symbolem 62R – tereny rolnicze, z wyjątkiem części terenu oznaczonego w przedmiotowym planie 2MNU, który częściowo położony jest w granicach terenów oznaczonych w planie z 2007 r. symbolami 37U,P i 39U,P (tereny usług oraz produkcji, składów i magazynów), a tym samym wbrew twierdzeniom Przewodniczącej Rady Gminy Załuski, nie stanowi kontynuacji wyznaczonej zabudowy w dotychczas obowiązującym planie;
 - Nr 123/XX/2012 z 26 września 2012 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Szczytno, gmina Załuski.”, bowiem obszar planu objęty granicami przedmiotowej uchwały Nr 332/XLIV/22 Rady Gminy Załuski z 29 września 2022 r. położony jest poza granicami ww. zmiany planu z 2012 r.;
 - Nr 210/XLII/2017 z 8 listopada 2017 r. „w sprawie zatwierdzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu w miejscowości Szczytno, gmina Załuski – część 1”, bowiem obszar planu objęty granicami przedmiotowej uchwały Nr 332/XLIV/22 Rady Gminy Załuski z 29 września 2022 r. położony jest poza granicami ww. planu z 2017 r.;
- *przeprowadzonych czynności formalnych związanych ze zmianą przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne*, bowiem zgodnie z klasyfikacją gruntów w obszarze opracowania *przeważają grunty niskich klas bonitacyjnych: RV, RVI i na niewielkim obszarze RIVb.*

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wyznaczenie odmiennego przeznaczenia terenów dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 1UP i 2UP, na których brak faktycznej lokalizacji budynków, pozostaje tym samym w sprzeczności z ustaleniami obowiązującego studium gminy Załuski.

Skoro zatem zgodnie z częścią graficzną studium zawierającą kierunki zagospodarowania przestrzennego, o której mowa w § 2 ust. 2 pkt 2 uchwały Nr 182/XXIX/2002 z 24 kwietnia 2002 r., dla wskazanych powyżej terenów oznaczonych symbolami MNU i UP, określono w przedmiotowym planie miejscowym, odpowiednio, **przeznaczenie terenów pod zabudowę:**

- **mieszkaniową jednorodzinną lub usług oznaczone symbolem 1MNU i 2MNU** (vide § 18 pkt 1 uchwały);
- **usług lub obiektów produkcji, składów, magazynów oznaczone symbolami 1UP i 2UP** (vide § 19 pkt 1 uchwały),

podczas gdy w studium stanowią one **obszar funkcjonalny określony jako grunty orne o najniższych klasach bonitacyjnych**, oznaczony jako **strefa B – rozwoju rolnictwa, w oparciu o tereny o najwyższym (w skali gminy) potencjale rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dla którego** w części tekstowej studium zawierającej kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono: „(...) **Strefa B - rozwoju funkcji rolniczych** - optymalizacja zagospodarowania przestrzennego obszaru dla jego wykorzystania na te cele. **Główne kierunki działań w tej strefie:**

- **utrzymanie dotychczasowych form rolniczego zagospodarowania,**
- **rozwój kierunków produkcji rolnej z uwzględnieniem istniejących specjalizacji i tradycji upraw,**
- **tworzenie warunków do wprowadzania funkcji uzupełniających względem rolnictwa – drobne zakłady usługowe i przetwórcze, agroturystyka. (...)**”

to stwierdzić należy, iż Rada Gminy Załuski naruszyła ustalenia studium, w odniesieniu do przywołanej powyżej funkcji **rozwój rolnictwa**, w zakresie ustalonego w przedmiotowym planie miejscowym przeznaczenia terenów: 1MNU, 2MNU, 1UP i 2UP, bowiem ustalenia te stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami studium.

Należy wyraźnie podkreślić, że w tym przypadku mimo braku faktycznej lokalizacji zabudowy dla ww. terenów Rada Gminy Załuski określiła w treści § 18 pkt 1 i § 19 pkt 1 uchwały, odpowiednio: **przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinną w formie wolno stojącej lub usługi oraz usługi lub obiekty produkcji, składów, magazynów, wbrew ustalonemu w Studium dla terenów rolnych, w sposób jednoznaczny, kierunkowi rozwoju rolnictwa, co tym samym wprost narusza ustalenia studium i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności tej uchwały w zakresie całych jednostek terenowych.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy wskazać, iż organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny (*elastyczny*). W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Załuski. W związku z tym, ustalenie innego przeznaczenia w planie miejscowym, niż określone w studium, powinno zostać poprzedzone zmianą studium w tym zakresie, w celu kreowania konkretnych rozwiązań przestrzennych, w szczególności, że zgodnie z treścią uzasadnienia do przedmiotowej uchwały: „(...) Uchwałą Nr 133/XXIX/2016 z dnia 30 sierpnia 2016 r. Rada Gminy Załuski przystąpiła do sporządzenia „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Załuski” w granicach administracyjnych gminy.”.

Wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej i graficznej studium, w zakresie określonego przeznaczenia terenu dla ww. terenów, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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

- 23 czerwca 2021 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20;
- 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.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W związku z czym, ustalone w studium przeznaczenie terenów wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tego przeznaczenia może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że **określenie przeznaczenia terenów jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego**, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie jest możliwe obowiązywanie planu miejscowego bez określenia tegoż przeznaczenia.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazuje, że zgodnie z jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: *„Formami ochrony zabytków są: 1) wpis do rejestru zabytków; 1a) wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa; 2) uznanie za pomnik historii; 3) utworzenie parku kulturowego; 4) ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.*

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

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

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

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy zastosowaniu przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj.
- § 2 pkt 6, w ramach którego sprecyzowano, że poprzez *nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów* należy rozumieć **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;**
- § 7 pkt 6, zgodnie z którym **projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;**
- § 8 ust. 2, stosownie do którego 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.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku winna zostać wyznaczona, na rysunku planu miejscowego strefa ochrony otoczenia i zabytku, będąca ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Powyższe wynika w przedmiotowej sprawie, m.in. z faktu, że w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym ustanawia się strefę ochrony konserwatorskiej w granicach stanowiska archeologicznego, o której mowa w **§ 8** uchwały, dotyczącej problematyki określonej w art. 15 ust. 2 pkt 4 i 7 oraz § 4 pkt 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględnia w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę:** „1) **zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru i ich otoczenia;** 2) *innych zabytków nieruchomych, znajdujących się w gminnej ewidencji zabytków;* 3) *parków kulturowych.*”;
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym 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.**

Jednocześnie stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formami ochrony zabytków są: „1) **wpis do rejestru zabytków;** 1a) *wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;* 2) *uznanie za pomnik historii;* 3) *utworzenie parku kulturowego;* 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo *w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z **art. 7 pkt 1 i 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4, w związku z § 2 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy**.

Ponadto stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie, w związku z dyspozycją § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego winna zostać dokonana nie tylko w części tekstowej uchwały, ale również w części graficznej.

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl. W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisano indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis). Ponadto jak wskazano w tezie do ww. wyroku „*Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady*

nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż wyznaczona na rysunku planu miejscowego strefa ochrony konserwatorskiej *stanowiska archeologicznego nr AZP 49-61/59*, o której mowa w § 8 uchwały, powinna zostać zmaterializowana również w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń w części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego z uwagi na ochronę tego zabytku, poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów rozumianych jako jednoznaczne określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Innymi słowy, skutkiem braku określenia zasad ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego, w przedmiotowym planie miejscowym jest faktyczny brak ochrony strefy związanej z tym stanowiskiem, pomimo ustalenia zawartych w § 8 uchwały.

Ochrona prawna zabytków w formie strefy ochrony konserwatorskiej, musi być ścisła, jednoznaczna i identyfikowalna wprost. Za istotnie naruszające zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust.1 ustawy o p.z.p., uznać należy zarówno sytuację, w których sformułowano ustalenia dla strefy ochronnej bez jej wskazywania w części graficznej, jak również sytuacja odwrotna, jak w niniejszej sprawie, tj. gdy dla oznaczonych na rysunku planu *granic stanowiska archeologicznego* nie sformułowano żadnych ustaleń w części tekstowej, z wyjątkiem treści § 8 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków ustala się strefę ochrony konserwatorskiej w granicach stanowiska archeologicznego nr AZP 49-61/59, oznaczonego na rysunku planu symbolem graficznym. Na obszarze ww. strefy obowiązuje postępowanie zgodnie z przepisami odrębnymi, dotyczącymi ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, a także dotyczącymi postępowania z zabytkami w procesie budowlanym.”.

Jak wskazał w swym wyroku z 5 stycznia 2018 r. Naczelny Sąd Administracyjny w sprawie sygn. akt II OSK 2660/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych): „*Oдноśnie naruszenia art. 28 ust. 1 PlanZagospU w zw. z art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o zabytkach oraz art. 15 ust. 2 pkt 4 PlanZagospU. Naczelny Sąd Administracyjny podziela ocenę Sądu*

*I instancji, że brak przedmiotu ochrony i ustaleń dla wyznaczonej na rysunku planu strefy konserwatorskiej K rażąco narusza wymienione przepisy. Kwestią sporną w sprawie nie jest fakt, że uchwała nie zawiera jakichkolwiek postanowień odnoszących się do strefy ochrony konserwatorskiej K. Słusznie Sąd I instancji wskazał, że nawet jeżeli jest to jedynie oczywista omyłka dotycząca legendy zawierającej oznaczenia symboli zastosowanych na rysunku, to nie może to zmieniać stanowiska w sprawie, gdyż nawet oczywiste omyłki planu, wymagają zmiany w trybie przewidzianym dla uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wojewoda słusznie wskazał, że ustanowienie na danym terenie strefy ochronnej widniejącej na rysunku planu, **powoduje, że adresaci norm prawnych obowiązujących zgodnie z tym planem spodziewają się ograniczeń związanych z wyznaczeniem takiej strefy**. Tymczasem regulacje takie nie zostały wprowadzone.”.*

W niniejszej sprawie nie jest wiadomym, jakie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie faktycznie mają występować w ramach ustalonej w treści § 8 uchwały, strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego.

Jednocześnie należy dodać, iż wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10). **Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., w celu doprowadzenia do spełnienia wymogów przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.**

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 w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

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

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

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

w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 332/XLIV/22 Rady Gminy Załuski z 29 września 2022 r. *„w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów terenów w miejscowości Szczytno, gmina Załuski”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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/