



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 26 maja 2022 r.

WNP-I.4131.119.2022.MW1

**Rada Gminy Brańszczyk**

ul. Jana Pawła II 45

07 – 221 Brańszczyk

**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 i 1079)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVIII.300.2022 Rady Gminy Brańszczyk z 21 kwietnia 2022 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk”, w odniesieniu do ustaleń części:

- tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN20, MNU2 i MNU4;
- graficznej, w zakresie w jakim bezpośrednio dopuszcza do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem MN21, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu znajdującego się poza obszarem objętym planem, na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 452/2, 470, 475, 458/2, 810 i 871/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby, jednostka ewidencyjna Brańszczyk;
- graficznej, w zakresie w jakim bezpośrednio dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami MN10 i MN22, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu znajdującego się poza obszarem objętym planem, na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 737 i 738 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby, jednostka ewidencyjna Brańszczyk;
- graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza bezpośrednio do realizacji budynków na terenie oznaczonym symbolem PU, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu znajdującego się

poza obszarem objętym planem, na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 676 i 791 z obrębem 0013 Poręba - Kocęby, jednostka ewidencyjna Brańszczyk;  
– graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza bezpośrednio do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: MN15, MN16, U4, i ML1, w granicach strefy ograniczenia zabudowy.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 21 kwietnia 2022 r. Rada Gminy Brańszczyk podjęła uchwałę Nr XLVIII.300.2022 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk”.

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

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu

miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

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

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

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ileokroć w uchwale jest mowa o: 1) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu określającą najmniejszą dopuszczalną odległość usytuowania lica zewnętrznych ścian **budynku** w stosunku do linii rozgraniczających oraz innych oznaczeń, od których te linie wyznaczono. Linia ta nie dotyczy okapów, gzymsów, schodów i pochylni, wykuszy, balkonów, ganków i tarasów wystających przed lico budynku do 1,5 m;”;
- § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 3) **nieprzekraczalne linie zabudowy**;”;
- § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „W planie ustala się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”;

– § 6 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „W zakresie sytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg oraz do granic przyległych nieruchomości oraz w zakresie zasad kształtowania zabudowy: 1) ustala się usytuowanie budynków: a) zgodnie z przebiegiem nieprzekraczalnej linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;”;

podczas gdy jednocześnie na rysunku planu miejscowego brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych symbolami: MN20, MNU2 i MNU4.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), z którego wynika, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

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 łączy z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”*;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej.*

Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”:

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

one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną, **narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.** **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem z uwagi na brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych symbolami: MN20, MNU2 i MNU4, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych.**

W kontekście ustaleń odnoszących się do sposobu zdefiniowania nieprzekraczalnej linii zabudowy należy również zauważyć, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu

odnaleźć możemy na gruncie, § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać **w szczególności określenie linii zabudowy** (...)”, oraz przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) **linie zabudowy** oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. **Powyższe oznacza, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i części graficznej planu miejscowego.**

Tymczasem, rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte w § 2 pkt 1 uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** na ww. terenach.

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 funkcję, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa

nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440 ) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać

za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.**”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu

*przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: *„należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: *„Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że *„Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii*

zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że: „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii 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 załączniki nr 1/8, 1/19 i 1/24, , nie określono linii zabudowy w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów: MN20, MNU2 i MNU4, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika możliwość realizacji budynków (*vide* § 16 pkt 1 – 5 oraz § 17 pkt 1 – 4 uchwały).

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 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 części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do całych jednostek terenowych: MN20, MNU2 i MNU4.

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 oznaczonych symbolami: MN20, MNU2 i MNU4, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów. Sprzeczność taka kwalifikowana 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 części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do tych terenów.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu



miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), które należy powiązać z przepisem art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) **co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu;**”.

Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenie linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać 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 odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: *„Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest **takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować**. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zbiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”*.

**W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do całych jednostek terenowych: MN20, MNU2 i MNU4.**

Ponadto, dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu doszło również do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami:

- **MN10 i MN22**, przeznaczonych pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których ustalono przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową nieuciążliwą, w związku z położeniem części tych terenów w sąsiedztwie lasów znajdujących się poza obszarem objętym planem, tj. na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi **737 i 738 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk;
- **MN21**, przeznaczonego pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla którego ustalono przeznaczenie uzupełniające zabudowę usługową nieuciążliwą, w związku z położeniem części tego terenu w sąsiedztwie lasów znajdujących się poza obszarem objętym planem, tj. na działkach oznaczonych numerami ewidencyjnymi: **452/2, 458/2, 470, 475, 810 i 871/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk;
- **PU**, przeznaczonego pod tereny zabudowy obiektów produkcyjnych, składów i magazynów oraz zabudowy usługowej, w związku z położeniem części tego terenu w sąsiedztwie lasów znajdujących się poza obszarem objętym planem, tj. na działce oznaczonej numerem ewidencyjnym **676 i 791 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą tu mieć zatem przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy (konturu) lasu, rozumianego jako grunt leśny (Ls) określony na mapie ewidencyjnej lub teren przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego jako leśny, przyjmuje się jako odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Zatem podstawowe odległości, w jakich sytuujemy budynek od lasu nadal wynoszą 12 m. Od 1 stycznia 2018 r. obowiązuje jednak pewne odstępstwo od tych wymagań. Zgodnie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia *„Najmniejsza odległość budynków wymienionych w § 213, wykonanych z elementów nierozprzestrzeniających ognia, niezawierających pomieszczeń zagrożonych wybuchem oraz posiadających klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212, od granicy (konturu) lasu zlokalizowanej na:*

1) sąsiedniej działce - wynosi 4 m,

2) działce, na której sytuuje się budynek - nie określa się

*– jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2018 r. poz. 1945 oraz z 2019 r. poz. 60, 235, 730 i 1009).”*

Dla skorzystania z powyższego przepisu konieczne jest zatem spełnienie następujących warunków:

- 1) budynek wymieniony w § 213 rozporządzenia powinien być wykonany z elementów nierozprzestrzeniających ognia oraz nie zawierać pomieszczeń zagrożonych wybuchem, a także posiadać klasę odporności pożarowej wyższą niż wymagana zgodnie z § 212 rozporządzenia;
- 2) obszar, na którym znajduje się granica (kontur) lasu powinien być przeznaczony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele nieleśne.

**Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m.**

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z uwagi na fakt, że na terenach oznaczonych symbolami: **MN10, MN21, MN22 i PU, sytuowanie planowanej zabudowy umożliwiało zostało bezpośrednio od granicy (konturu) lasu** znajdującego się poza obszarem objętym planem, stanowiącego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi: **452/2, 458/2, 470, 475, 676, 737, 738, 791, 810 i 871/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk.

W związku z tym, **Rada Gminy Brańszczyk dopuściła realizację budynków na ww. terenach, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy (konturu) lasu** znajdującego się poza obszarem objętym planem.

Organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na zakres znaczeniowy, pojęcia:

- las, z ustawy o lasach;
- gruntu leśnego, z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,

**to właśnie zapisy zawarte w ewidencji gruntów i budynków, będą miały zastosowanie w przedmiotowej sprawie, m.in. z uwagi na fakt, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.), podstawę planowania przestrzennego, stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.**

Jak wynika z informacji z rejestru gruntów, w odniesieniu do wskazanych poniżej działek, według stanu aktualnego, **stwierdzono występowanie gruntów leśnych bezpośrednio przy granicy z przedmiotowym planem.** I tak działki ewidencyjne oznaczone numerami:

- **452/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,55 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,04 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,14 ha oraz grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,37 ha;
- **458/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,83 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,17 ha, grunty leśne klasy V (LsV)

- o powierzchni 0,06, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,12 ha oraz grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,48 ha;
- **470 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 1,24 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,20 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,32 ha oraz grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,72 ha;
  - **475 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,77 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,11 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,13 ha oraz grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,53 ha;
  - **676 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,63 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,09 ha, grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,52 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,02 ha;
  - **737 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 1,34 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,67 ha, grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,49 ha, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 0,11 ha, pastwiska trwałe klasy V (PsV) o powierzchni 0,06 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,01 ha;
  - **738 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,38 ha, stanowi grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,17 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,21 ha;
  - **791 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,88 ha, stanowi grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,19 ha, grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,67 ha oraz grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,02 ha;
  - **810 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 2,59 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,23 ha, grunty leśne klasy V (LsV) o powierzchni 0,02, grunty orne klasy V (RV) o powierzchni 1,35 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,86 ha oraz grunty orne klasy VIz (RViz) o powierzchni 0,13 ha ;
  - **871/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk, o powierzchni 0,2628 ha, stanowi grunty leśne klasy VI (LsVI) o powierzchni 0,0880 ha, grunty orne klasy VI (RVI) o powierzchni 0,1748 ha.

Dodatkowo, organ nadzoru wskazuje, iż Marszałek Województwa Mazowieckiego w decyzji Nr 69/2021 z 15 października 2021 r., znak: RW-RM-II.7151.49.2021.ŁK, nie wyraził zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne 2,5514 ha gruntów leśnych niestanowiących

własności Skarbu Państwa, położonych w obrębie ewidencyjnym 0013 Poręba - Kocęby, w zakresie m.in. działek ewidencyjnych oznaczonych numerami: **676, 737, 738 i 791**, oraz umorzył postępowania w zakresie wnioskowanej zmiany przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne 0,8053 ha gruntów leśnych, w zakresie działek: **452/2, 458/2, 470, 475, 810 i 871/2 z obrębu 0013 Poręba - Kocęby**, jednostka ewidencyjna Brańszczyk. Co więcej zgodnie z uchwałą Nr XLIV.273.2021 Rady Gminy Brańszczyk z 23 grudnia 2021 r. wyłączono z obszaru opracowania przedmiotowego planu miejscowego ww. działki ewidencyjne.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, iż występując do Marszałka Województwa Mazowieckiego o zgodę na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o łącznej powierzchni 6,3292 ha, organ wykonawczy potwierdził, iż dla ww. działek nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne, pomimo obowiązującego planu miejscowego.

Zdefiniowana w § 2 pkt 1 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy, określa *najmniejszą dopuszczalną odległość usytuowania lica zewnętrznych ścian **budynku** w stosunku do linii rozgraniczających oraz innych oznaczeń, od których te linie wyznaczono.* Zgodnie z § 6 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie sytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg oraz do granic przyległych nieruchomości oraz w zakresie zasad kształtowania zabudowy: 1) ustala się usytuowanie budynków: a) zgodnie z przebiegiem nieprzekraczalnej linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu;*”. Ponadto należy zauważyć, że zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy są obowiązującymi ustaleniami planu. Powyższe ustalenia zostały wprowadzone na mocy 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.

Z rysunku planu wynika, że lokalizowanie budynków na terenach: **MN10, MN21, MN22 i PU**, zgodnie z wyznaczonymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy oraz brak linii zabudowy od granicy lasu na tych terenach, nie uwzględnia przepisów odrębnych, dotyczących sytuowania budynków od granicy lasu.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że ustalenia części graficznej uchwały, dopuszczające realizację budynków w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu na terenach oznaczonych symbolami: **MN10, MN21, MN22 i PU**, naruszają przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich



usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania podstawowych odległości budynków od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

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. **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 przedmiotowym planie miejscowym, w odniesieniu do sytuowania budynków na terenach: **MN10, MN21, MN22 i PU nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przytoczone powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

**Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie wynikające z dyspozycji przepisów odrębnych, winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez zastosowanie linii zabudowy lub też np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu

odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.”*.

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Z przepisów tych wynika, że większość budynków, z wyjątkiem niektórych budynków magazynowych i produkcyjnych, można lokalizować w odległości do 12 m od granicy lasu.

W przedmiotowym planie miejscowym, w odniesieniu do sytuowania budynków na terenach oznaczonych symbolami: **MN10, MN21, MN22 i PU nie wprowadzono ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie** wynikających z ww. przepisu rozporządzenia, w związku z położeniem tego terenu w sąsiedztwie lasów. Sporządzając plan miejscowy chodzi o konkretne ustalenia planistyczne, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalone w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno

kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Zdaniem organu nadzoru, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi winna również uwzględniać przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Wskazać przy tym należy na powiązania przepisów regulujących kwestię planowania przestrzennego z przepisami techniczno – budowlanymi. Skoro tym samym, stosownie do regulacji art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.) przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno – budowlanymi, to regulacje planu miejscowego nie mogą pozostawać w kolizji z tymi przepisami. Kolizja, czy też wzajemnie wykluczające się regulacje w tym zakresie, skutkować będą niemożnością wydania prawidłowej (tj. nie naruszającej przepisów) decyzji zezwalającej na prowadzenie działań inwestycyjnych.

Należy również wskazać, iż przepisy § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, odnoszą się do sytuowania budynków zarówno od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczzonego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. **Brak wskazania w części graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, spełniających wymagania ww. przepisów stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania w sporządzanych planach miejscowych granicy lasów, podzielono, m.in. w orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia

- 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] **ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;**
  - 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
  - 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich

usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – "najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy "dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)"

- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)”;
- 12 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 280/15;
- 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „**W przedmiotowym planie nie zostały też uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Sytuowanie planowanej zabudowy na terenach [...] i [...] zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy terenu lasu, oznaczonego symbolem ZL, zatem nie został spełniony wymóg zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przywołanym rozporządzeniu. W części tekstowej uchwały brak jest jakichkolwiek zapisów dotyczących ograniczeń w odniesieniu do terenów lasów, brak jest też takich ustaleń na rysunku planu. Narusza to § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że elementem obligatoryjnym rysunku planu jest wyznaczenie granic i oznaczeń obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.**”;
- 15 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 525/16, w którym Sąd stwierdził: „Wojewoda prawidłowo zarzucił także naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 w związku z § 271 ust. 8 rozporządzenia z uwagi na to, że w planie miejscowym sytuowanie

planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami 1.UW oraz 2.MNE zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy dociągnięta została do granicy terenu leśnego. Należy też stwierdzić, że ustalenia części graficznej zawarte na rysunku planu, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu o której mowa w przepisach rozporządzenia mimo ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 uchwały wskazujących na lokalizację budynków od ściany lasu zgodnie z przepisami odrębnymi. Tym samym wskazać należy, że przy podejmowaniu uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady w całości lub w części zgodnie z art. 28 ust. 1 cyt. ustawy. Obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza, że pełny obraz rozwiązań planistycznych daje dopiero łączne odczytanie obydwu części. Nie zasługuje na uznanie argumentacja skargi, że linia zabudowy od granicy lasu nie powinna być ustaleniem planu, a na przepisy odrębne w tym zakresie powołano się w § 9 pkt 4 uchwały bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy jest obligatoryjnym elementem planu miejscowego, wymaganym na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i tym samym winna stanowić element tekstu planu. Znajduje to potwierdzenie w § 4 pkt 6 rozporządzenia. Jak wynika z wyroku NSA z 23 czerwca 2014 r. II OSK 3140/13, który Sąd w pełni podziela, 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 ustawy kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny.”.

Również w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r., sygn. akt II OSK 1259/20, Sąd stwierdził: „(...) W związku z powyższym, nie można zgodzić się ze stanowiskiem i argumentacją strony skarżącej kasacyjnie, że linia zabudowy „dociągnięta” do granicy lasu nie przesądza o dopuszczeniu zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu. Skoro, jak twierdzi skarżący kasacyjnie, odległości te reguluje rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz, że odległości te nie mogą

*być mniejsze niż określone w tych przepisach, to dyspozycję wynikającą z tych przepisów, lokalny prawodawca powinien uwzględnić w planie, czego jednak nie uwzględnił na rysunku planu.*

*W planie miejscowym nie spełniono dyspozycji wynikającej z przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, bowiem przez sposób, w jaki wyznaczono na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy, dopuszczono do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy lasu pomimo, że (...) samo ustaliło, że sytuowanie budynków musi odbywać się zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy. Tym samym przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia przepisów odrębnych, w zakresie braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: 5MN, 8MM, 11MN i 16MN, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w związku z ich położeniem w sąsiedztwie lasów. Tym samym nie można zgodzić się z argumentacją skargi, że nie jest możliwe wyznaczenie, na rysunku planu, nieprzekraczalnej linii zabudowy od lasu, z powodu wielokrotnie zmieniających się przepisów ustawy Prawo budowlane i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zaś brak określenia linii zabudowy na rysunku planu oraz odwołanie się w treści uchwały do przepisów odrębnych z zakresu budownictwa, ma na celu dostosowanie ustaleń planu do zmieniających się przepisów z zakresu budownictwa, co pozwoli na zachowanie aktualności jego ustaleń niezależnie od zachodzących w tych przepisach zmian oraz nie będzie powodowało sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały. (...)*

*W zaskarżonym wyroku wskazano na możliwość odstępstw od przepisu § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 271 ust. 8a ww. rozporządzenia, a których łączne spełnienie umożliwia sytuowanie budynków w odległości bliższej niż 12 m od lasu. W przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, pozwalające na takie odstępstwo. Tym samym „dociągnięcie” nieprzekraczalnej linii zabudowy do granicy lasu narusza ww. przepisy odrębne, ustalając inną, niż w ww. rozporządzeniu odległość realizacji budynków od lasu. (...)*

*Mając na względzie powyższe uwagi i twierdzenia, wbrew zarzutom i argumentom skargi, należy podzielić stanowisko zawarte w zaskarżonym wyroku, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad, sporządzania planu miejscowego, gdyż: nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad zabudowy i zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie*

lasów, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, jako „dociągniętej” do granicy lasu, pomimo odwołania w części tekstowej uchwały do obowiązywania przepisów odrębnych, brakiem uwzględnienia w części graficznej uchwały, obligatoryjnych elementów planu miejscowego dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, jak też szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu. (...)”.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności części uchwały, w odniesieniu do ustaleń części graficznej, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: **MN10, MN21, MN22 i PU**, w odległości mniejszej niż 12 m od granicy lasu znajdującego się poza obszarem objętym planem.

Dodatkowo, jak wynika z części graficznej planu, m.in. na terenach oznaczonych symbolami: **MN15, MN16, U4 i ML1** ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach strefy ograniczenia zabudowy, co oznacza, iż Rada Gminy Brańszczyk wskazując **strefę ograniczenia zabudowy**, o której mowa w § 2 pkt 7 uchwały, przez którą należy rozumieć **obszar wyznaczony na rysunku planu, w którym mają zastosowanie ograniczenia w zagospodarowaniu terenu od strony lasów, wynikające z przepisów odrębnych**, zrobiła to w sposób niejednoznaczny, bowiem z jednej strony ustalono strefę ograniczenia zabudowy, dla której ustalono: „w strefach ograniczenia zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi w zakresie lokalizowania budynków od lasu” (vide § 6 pkt 1 lit. b uchwały), a z drugiej „dociągnięto” nieprzekraczalną linię zabudowy bezpośrednio do tej strefy, dopuszczając tym samym bezpośrednio na podstawie ustaleń części graficznej planu do *usytuowania lica zewnętrznych ścian budynku* (vide § 2 pkt 1 oraz § 6 pkt 1 lit. a uchwały).

Powyższe stanowi o naruszeniu:

- § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w związku z § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w którym zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania budynków od granicy lasu, jak i od terenu przeznaczonego w planie pod las;
- art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w związku z § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, poprzez brak jednoznacznego określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy,



przy czym ograniczenia w tym zakresie winny zostać zawarte zarówno w części tekstowej, jak i wynikać z części graficznej planu i winny zostać skorelowane z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (np. z liniami zabudowy ograniczającymi możliwości zabudowy w danym obszarze).

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż 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.

W tym kontekście wskazać należy, że z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla terenów:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej , oznaczonych na rysunku planu symbolami **MN15** i **MN16**;
- zabudowy usługowej nieuciążliwej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **U4**;
- zabudowy rekreacji indywidualnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem **ML1**;

nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których mogą być realizowane budynki, w związku z wyznaczoną strefą ograniczenia zabudowy, o której mowa w **§ 2 pkt 7 oraz § 6 pkt 1 lit. b uchwały**.

Wyznaczone na ww. terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, nie określają w sposób jednoznaczny obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, a tym samym nie przesądzają, na której części terenów, wyznaczonych liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę. Obszar ruchu budowlanego nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Co do zasady powyższe nie oznacza zakwestionowania dopuszczalności niestandardowego sposobu wyznaczania linii zabudowy, która ma na celu zapewnienie zachowania ładu przestrzennego. Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, bowiem nie znajduje to potwierdzenia na rysunku planu.

**Tym samym wprowadzenie ustaleń zawartych w § 6 pkt 1 lit. b uchwały, doprowadziło nie tylko do sprzeczności z przepisami odrębnymi, ale również do powstania zarówno sprzecznych wewnątrznie ustaleń części tekstowej planu miejscowego, jak również ewidentnej sprzeczności**

**pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, w granicach strefy ograniczenia zabudowy.**

W tym przypadku stwierdza się, że podejmując przedmiotową uchwałę doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. winno skutkować koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń **części graficznej, dotyczącej nieprzekraczalnej linii zabudowy, w zakresie w jakim dopuszcza do usytuowania lica zewnętrznych ścian budynku w stosunku do linii rozgraniczających w granicach strefy ograniczenia zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN15, MN16, U4, i ML1 w celu wykluczenia możliwości realizacji nowych i rozbudowy budynków.**

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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące**

do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność*

*samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany **jest według kryterium legalności.**”.*

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „*na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVIII.300.2022 Rady Gminy Brańszczyk z 21 kwietnia 2022 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Brańszczyk*”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym  
weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/