



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 31 października 2022 r.

WNP-I.4131.260.2022.RM

**Rada Gminy Prażmów**  
ul. Piotra Czołchańskiego 1  
05 – 505 Prażmów

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV.515.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko – Ustanówek – etap II”, w zakresie ustaleń:

- § 23 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”;
- § 32, w odniesieniu do zdania wprowadzającego, w części dotyczącej sformułowania „(...) 4MN, (...)”;
- § 32 pkt 2 lit. a;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MNU;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 2MN i 7MN;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 308/6 z obrębu Jeziórko – Ustanówek.

### **Uzasadnienie**

Na sesji 30 września 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLV.515.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko – Ustanówek – etap II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 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, z późn. zm.), zwaną dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie ich zmian) 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.

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia

terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MNU.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.** Z kolei zgodnie z § 4 pkt 6 ww.

rozporządzenia, obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące:  
1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;”;
- § 4 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) oznaczenia terenów określające funkcje terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz kolejno numer terenu;”;
- § 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;”;
- § 6 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określone na rysunku planu.”;
- § 7, w brzmieniu: „Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu:  
1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – oznaczone symbolem przeznaczenia terenu – **MN**; 2) teren lasu – oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – **ZL**; 3) tereny dróg wewnętrznych – oznaczone symbolem przeznaczenia terenu – **KDW**.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy porównawczej części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że wbrew cytowanym powyżej ustaleniom tekstu uchwały, w jej tekście nie zawarto żadnych ustaleń szczegółowych dla terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami

rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem 4MNU, bowiem w części tekstowej brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących terenów oznaczonych symbolem literowym MNU, co potwierdzają zarówno cytowane powyżej ustalenia, o których mowa w § 7 uchwały, jak i ustalenia szczegółowe dla poszczególnych terenów określone w Dziale II pn. *Ustalenia szczegółowe*.

Tym samym, pomimo wyodrębnionego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi terenu 4MNU, nie został on objęty ustaleniami szczegółowymi uchwały, we wskazanym powyżej zakresie.

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu należy stwierdzić, że w odniesieniu do terenu 4MNU, tekst uchwały nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też z jego ustaleń ogólnych, dotyczących określonego zakresu planu, który zobowiązuje, w szczególności, do określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów objętych niniejszym planem miejscowym. Ustalenia części tekstowej i graficznej uchwały są, w tym zakresie, wzajemnie sprzeczne i uniemożliwiają zastosowanie przedmiotowego planu w praktyce.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy ustaleniami tekstu i rysunku planu wskazuje, że w odniesieniu do części graficznej planu, w zakresie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 4MNU, uchwała narusza przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zobowiązujący do jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem projektu uchwały.

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 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 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 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 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 z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej



*(rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu."*

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

miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).”.

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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej uchwały w zakresie terenu 4MNU.

Organ nadzoru wskazuje, że **przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. **Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania.** Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>., Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w którym: *„Za słuszny uznał Sąd także zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. 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 w/w rozporządzenia 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. W związku powyższym wskazać należy, że **w zaskarżonej uchwale nie określono żadnych parametrów zabudowy dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK**. Zdaniem Sądu jest oczywiste, że dopuszczenie na terenie 1KK zabudowy usługowej związanej z obsługą pasażerów ( § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały) rodzi obowiązek ustalenia dla tej zabudowy parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zatem zasadne było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania "(...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów". (pkt I, ppkt 11 sentencji wyroku).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w którym Sąd stwierdził: „Podejmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu słusznie wskazuje strona skarżąca, iż doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: "(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy", poprzez brak określania gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, geometrii dachu, jak i wskaźników intensywności zabudowy. Ustalenia planu odnoszące się do terenów: - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolem MN; - zabudowy mieszkalno - usługowej, oznaczonych symbolem MNU; - zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem RM i na podstawie 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, zaliczonej do terenów mieszkaniowych; - obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonych symbolem PBS, nie spełniają powyższych warunków. W planie nie określono bowiem żadnych wymaganych parametrów i wskaźników, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2460/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że brak ustalenia w tekście uchwały zasad zagospodarowania i warunków zabudowy terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem 4MNU, narusza dyspozycję przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym, w istotny sposób, narusza zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części graficznej uchwały, w odniesieniu do powyższego terenu.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń szczegółowych części tekstowej uchwały, tj. ze zdania wprowadzającego do § 32 uchwały, w brzmieniu *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN ustala się: (...)”* wynika, iż przedmiotem regulacji planu jest teren oznaczony symbolem 4MN, którego jednak brak w części graficznej.

Także w tym przypadku doszło istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez istotne naruszenie przywołanych powyżej przepisów, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności § 32, w odniesieniu do zdania wprowadzającego, w części dotyczącej sformułowania *„(...) 4MN, (...)”*.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby*

*przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2 ).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Akt normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, niewłaściwej jednostki redakcyjnej, bądź też wewnętrznie sprzeczny z pozostałymi ustaleniami uchwały.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00)

stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Tymczasem wbrew powyższym zasadom sformułowano również ustalenia zawarte w § 32 pkt 2 lit. a uchwały, w następującym brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN ustala się: (...) 2) Warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: **a) na każdej działce budowlanej dopuszcza się realizację**”. Cytowane powyżej sformułowanie nie określa żadnej normy prawnej, a tym samym nie może stanowić treści aktu prawa miejscowego. Powyższe oznacza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji, w związku z dyspozycją art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności § 32 pkt 2 lit. a uchwały z powodów, o których mowa powyżej.

Ponadto jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 4) *zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów*”;
- § 4 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 5) **nieprzekraczalne linie zabudowy**”;
- § 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej, zgodnie z rysunkiem planu”;
- § 8 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „1. **Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu.** 2. **Wszelka nowa zabudowa na terenach, na których ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy musi być sytuowana zgodnie z tymi liniami.**”

**podczas gdy jednocześnie na rysunku planu miejscowego brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 7MN.**

Także w tym przypadku doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

**W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem z uwagi na brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem 7MN, samoistną przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu do ww. jednostki terenowej.**

W kontekście ustaleń odnoszących się do sposobu zdefiniowania nieprzekraczalnej linii zabudowy należy 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;”.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Prażmów ma świadomość co do kwestii konieczności zastosowania ww. przepisu, skoro sama przywołuje jego brzmienie w ramach § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały.

Konkretyzację przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. 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: § 3 ust. 1 pkt 4, § 4 pkt 3, a także § 8 ust. 1 i 2 uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** na ww. terenie.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: *„Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętaj też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r.,*

sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440 ) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy,

*iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych**, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem **ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym*

o określeniu linii zabudowy.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: „*należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: „*Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi** (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „*Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn.

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

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

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

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

Tymczasem na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1, nie określono linii zabudowy w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu 7MN, podczas gdy z ustaleń części tekstowej wprost wynika możliwość realizacji budynków (vide § 32 pkt 1 i 2 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 o konieczności stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do całej jednostki terenowej 7MN.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenu, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tego terenu. 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 tego terenu.

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 przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego. **Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji.** Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych.



*Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.*

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

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

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

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

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

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

**W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do całej jednostki terenowej 7MN, przy czym inne (dodatkowe) naruszenia w zakresie tego terenu zostały wskazane w dalszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

W tym miejscu uzasadnienia należy również podkreślić, iż przy sporządzaniu i formułowaniu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy uwzględnić obowiązujące przepisy odrębne, co wynika wprost z dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W związku z występowaniem gruntów ewidencyjnie leśnych, a także jednostek terenowych stanowiących tereny lasów, zarówno w ramach sporządzanego planu miejscowego, w postaci terenu oznaczonego symbolem 1ZL, jak i w bezpośrednim sąsiedztwie obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym, przepisem odrębnym mającym zastosowanie w niniejszej sprawie są przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. poz. 1225), w szczególności zaś 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 2017 r. poz. 1073 i 1566).”.

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

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

**Tylko łączne spełnienie tych warunków pozwala na skorzystanie z § 271 ust. 8a przywołanego wyżej rozporządzenia, czyli usytuowanie budynku bliżej niż 12 m, ale ewentualnej możliwości skorzystania z tego odstępstwa nie może przesądzać sposób wyznaczenia na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy dopuszczający do realizacji budynków bezpośrednio przy granicy (konturu) lasu, czy też z naruszeniem ww. odległości, tj. w odległości mniejszej niż wynikająca z ww. przepisów.**

Tymczasem w przedmiotowym planie miejscowym nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a ww. rozporządzenia, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem:

- 7MN przylega on od strony wschodniej do terenu oznaczonego symbolem 1ZL, stanowiącym tereny leśne; od strony południowej graniczy z terenem 8ZL również stanowiącym tereny lasów, zgodnie z ustaleniami uchwały Nr XLI.389.2018 Rady Gminy Prażmów z 30 sierpnia 2018 r. *w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap I* (publ. poz. 9130 z 28 września 2018 r.), podobnie zresztą, jak od strony wschodniej zgodnie z ustaleniami zawartymi w uchwale Nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z 5 kwietnia 2001 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów* (publ. Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 105, poz. 1264 z 25 maja 2001 r.);
- 4MNU przylega od strony południowej do terenów lasów zgodnie z ustaleniami zawartymi w uchwale Nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z 5 kwietnia 2001 r. *w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów* m.in. w ramach działki 316/1 z obrębu Jeziórko – Ustanówek, w ramach których występują grunty leśne;
- 2MN przylega od strony zachodniej do gruntów ewidencyjnie leśnych w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 308/7;

– 1MN przylega od strony wschodniej do gruntów ewidencyjnie leśnych w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 308/7;

podczas gdy w uchwale nie zawarto ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, w związku z występowaniem ww. lasów, zarówno w ramach konturu lasu wynikającej z ewidencji gruntu, jak i z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Należy przy tym zauważyć, że bez znaczenia dla niniejszej sprawy ma okoliczność wskazana w piśmie sygnowanym przez Wójta Gminy Prażmów z 19 października 2022 r. znak: URB.6721.7.2021 doręczonym do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 25 października 2022 r., stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, z której wynika, że: *„Jednocześnie odnosząc się do kwestii zachowania odległości od gruntów leśnych w ramach planu miejscowego informuje, iż w/w plan miejscowy jest kontynuacją procedury rozpoczętej w 2015 r. w trakcie której dla całego terenu (jeszcze bez etapowania) uzyskano decyzje nr 87/2017 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 4 sierpnia 2017 r. wyrażającą zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa o pow. 8,3621 ha na cele nieleśne. Z uwagi na skomplikowane uwarunkowania niemożliwe było uchwalenie całości planu miejscowego dla tego obszaru, dlatego też uchwalane są etapowe plany miejscowe będące kontynuacją całości założenia urbanistycznego, zachowujące spójność i ład przestrzenny. **Grunty leśne, które uzyskały pozytywną i prawomocną decyzję Marszałka nie są traktowane jako lasy z uwagi na to, iż docelowo plan miejscowych na tych gruntach zostanie uchwalony.**”*

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w przywołanym powyżej przepisie rozporządzenia, istnieje możliwość sytuowania budynków z zachowaniem normatywnej odległości od gruntu leśnego określonego na mapie ewidencyjnej (Ls) lub terenu przeznaczonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jako teren leśny. Zmniejszenie tej odległości do 4 m, bądź brak obowiązku ich stosowania, odnoszące się odpowiednio do sąsiedniej i własnej działki możliwe jest jedynie w przypadku *„jeżeli teren, na którym znajduje się granica (kontur) lasu, przeznaczony jest w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę niezwiązaną z produkcją leśną, a w przypadku braku planu miejscowego - grunty leśne są objęte zgodą na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które utraciły moc na podstawie art. 1 lit. a ustawy z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U.*

poz. 1804) oraz art. 87 ust. 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 i 1566).”.

Z ww. przepisów jednoznacznie zatem wynika, iż zachowanie zmniejszonych odległości, bądź ich brak, może dotyczyć tylko i wyłącznie sytuacji łącznego spełnienia warunku sporządzenia planu miejscowego z przeznaczeniem na cele inne niż leśne, poprzedzone wcześniejszym uzyskaniem decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Samo uzyskanie decyzji na zmianę przeznaczenia, nie oznacza, iż teren ten jest przeznaczony na cele inne niż leśne, a także, iż może być przestać traktowany jako las, wbrew zapisom wynikającym z ewidencji gruntów i budynków.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, iż w ramach tej samej uchwały Rada Gminy Prażmów od niektórych gruntów leśnych i terenów lasów wprowadziła stosowne ograniczenia dotyczące sytuowania budynków, w innych zaś przypadkach pominęła je przy podejmowaniu tej samej uchwały, dopuszczając realizację budynków bezpośrednio przy gruntach leśnych i lasach określonych w planie miejscowym (stosownie do określonych w części graficznej nieprzekraczalnych linii zabudowy). bądź w odległości mniejszej niż wynikająca z ww. przepisów. Powyższe stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, polegające na istotnym naruszeniu przepisów § 271 ust. 8 i 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w stanowisku judykatury przytaczanym we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowym planie miejscowym **nie zostały uwzględnione** wymogi § 271 ust. 8 ani ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy zostało dopuszczone niezgodnie z dyspozycją wskazanych powyżej przepisów.

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

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy miał możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez **zastosowanie linii zabudowy uwzględniającej jednocześnie wprowadzenie w sposób prawidłowy strefy ograniczonego sposobu zagospodarowania związanej z odległością od lasu (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 zarówno przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń, jak również przepisów samego tekstu uchwały**. 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 oraz wykluczających się wzajemnie ustaleń w ramach części tekstowej i graficznej samego planu miejscowego**.

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

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

Istotą regulacji planu miejscowego, nie jest tylko i wyłącznie odwołanie się do bliżej nie określonych przepisów odrębnych i to z kilku względów. Przede wszystkim § 271 ust. 8 i ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie odnosi się do sytuowania budynków od granicy lasu. Dopuszczalną planem lokalizację budynków określono za pomocą nieprzekraczalnej linii zabudowy, wyznaczając tym samym obszar tzw. „ruchu budowlanego”. Skoro tak, to linia ta nie może być wyznaczona

z naruszeniem przepisów odrębnych. **Sporządzając plan miejscowy nie chodzi bowiem o wprowadzenie ogólnego zapisu w części tekstowej, bez jego korelacji z pozostałymi ustaleniami planistycznymi (część tekstowa i graficzna), ale o konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mające na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia** (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, 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. 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 przeznaczanego w planie pod las. Tym bardziej stosowne ograniczenia winny być wskazane zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. **W tym przypadku wyznaczenie w części graficznej planu nieprzekraczalnej linii zabudowy w granicach strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, jak również brak określenia takich linii, spełniających wymagania ww. przepisów, a także wbrew nim, stanowi tym samym istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

Należy przy tym zauważyć, iż na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r.,



**sygn. akt II OSK 1259/20**, w którym 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 tekście 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 umożliwi 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. (...)*

Ponadto 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 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.”;*

– 22 maja 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 349/19.

**Z przytoczonych w niniejszym rozstrzygnięciu przepisów, a także stanowisk judykatury i doktryny, wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza, w tym przypadku, konieczność stwierdzenia nieważności wadliwych ustaleń.**

Ustosunkowując się do stanowiska zawartego w piśmie Gminy Prażmów, o którym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia, z którego wynika, iż gmina uznaje, że już samo uzyskanie decyzji na zmianę przeznaczenia oznacza, iż teren ten przestanie być traktowany jako las, organ nadzoru stwierdza co następuje.

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1326, z późn. zm.), przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, a więc określenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie

zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p., wcześniej zaś w trybie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Z kolei w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 tej ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. **Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwe.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że **zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego** (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej: „*k.p.a.*” Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje **w formie** decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu a następnie uchwalaniu planu miejscowego, przy czym stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie zaś art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. **wydawana jest ona na potrzeby konkretnego planu miejscowego**, to wywołuje ona skutki prawne wraz z uchwaleniem planu miejscowego, w którym określa się przeznaczenie inne niż leśne, stosownie do wymogów wynikających z tejże decyzji.

Innymi słowy, gdyby nawet decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskane zostały w procedurze sporządzania planu miejscowego to obowiązują one do planu miejscowego na potrzeby którego zostały wydane. Co więcej skoro decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskuje się w danej procedurze to powyższe oznacza, że właściwy organ wydaje decyzje zezwalające na zmianę przeznaczenia właśnie na konkretne rozwiązania przestrzenne, które przewiduje się w ramach danego planu miejscowego. Decyzja ta konsumowana jest więc poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego określa się przeznaczenie inne niż leśne.

Należy także zauważyć, iż z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, **lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne**. Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki, pod którymi została wyrażona taka zgoda. **Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Na poparcie prawidłowej wykładni przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy przywołać m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: *„Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie*

procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Wspólnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). **Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury.** Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). **Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu.** A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne **i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.** **Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. **Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny.** Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie



powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

Innymi słowy sam fakt, uzyskania decyzji na sąsiednie działki, tj. działki przylegające do obszaru objętego planem nie oznacza, że działki te są przeznaczone na cele inne niż leśne. Powyższe oznacza, że zastosowanie przepisu § 271 ust. 8a rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 15 ust. 1

ustawy o p.z.p., będzie możliwe dopiero po uchwaleniu planu dla obszarów przyległych, bądź też opcjonalnie wraz z równoczesnym wejściem ich w życie.

Powyższe oznacza, konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 2MN i 7MN oraz w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1MN w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 308/6 z obrębku Jeziórko – Ustanówek. Organ nadzoru uwzględnił przy tym fakt, iż w odniesieniu do pozostałych terenów stwierdzona została ich nieważność także z uwagi na inne istotne naruszenia prawa.

W kontekście konieczności uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne organ nadzoru ponownie wskazuje, że oprócz jej uzyskania w toku procedury sporządzania konkretnego planu miejscowego, niezbędne jest również przyjęcie planu miejscowego „konsumującego” taką zgodę. Powyższe wynika wprost z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędne jest również stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w § 23 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”.

W § 23 uchwały zawarte zostały ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. W ramach ust. 3 sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny oznaczone symbolami MN w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne.”.

Tymczasem tereny oznaczone symbolem MN (nie objęte niniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym) w granicach występowania gruntów leśnych uzyskały decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, co potwierdza decyzja Nr 87/2017 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 4 sierpnia 2017 r. znak: RW-RM-II.7151.51.2017.RŁ, wobec czego fakt realizacji infrastruktury technicznej dopuszczonej na podstawie ustaleń ogólnych oraz szczegółowych dla tych terenów nie będzie wymagał *potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne*.

W świetle przywołanych powyżej przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i art. 15 ust. 1 oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. przepis ten nie spełnia wymogów określonych

w przywołanych powyżej przepisach, a tym samym, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. w sposób istotny narusza zasady sporządzania planu miejscowego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego z 18 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.260.2022.RM, zobowiązał Radę Gminy Prażmów m.in. do przekazania:

- wypisu z ewidencji gruntów, zawierających opis użytków gruntowych dotyczących działek objętych ww. planem miejscowym, w tym działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 322/23 z obrębu Jeziórko – Ustanówek;
- kompletnego wniosku Wójta Gminy Prażmów o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne;
- wypisu i wyrysów z obowiązujących planów miejscowych dla obszarów bezpośrednio graniczących z obszarem objętym planem miejscowym, wraz z decyzjami na zmianę ich przeznaczenia na cele nieleśne,

których wbrew informacji zawartej w piśmie z 19 października 2022 r. znak: URB.6721.7.2021 **nie uzyskał**. Powyższym działaniem utrudniono dokonanie oceny prawnej podjętej uchwały.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w tym także przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietoczące 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 stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV.515.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko – Ustanówek – etap II”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

*Konstanty Radziwiłł*  
*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/