

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

 Warszawa, 09 lutego 2022 r.

 WNP-I.4131.17.2022.MO

**Rada Gminy Radzanów**

plac Piłsudskiego 26

06 – 540 Radzanów

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXII/232/2021 Rady Gminy Radzanów z 29 grudnia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Gradzanowo Włościańskie i Józefowo”,* w części dotyczącej ustaleń:

* § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, znajdującego się w granicach obszaru objętego planem;
* § 3 pkt 1 lit. k uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) lub występuje zamiennie (…)”*;
* § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) MN, (…)”;*
* § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały;
* § 6 ust. 1 pkt 12 lit. a uchwały;
* § 17 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”;*
* w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na terenach oznaczonych symbolami:
* a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM, a-12RM,
a-13RM, a-14RM, a-15RM i a-16RM;
* a-1R, a-2R, a- 3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R, a-16R i a- 17R;
* b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM, b-7RM, b-8RM, b-9RM, b-10RM, b-11RM,
b-12RM, b-13RM, b-14RM, b-15RM, b-16RM, b-17RM, b-18RM, b-19RM, b-20RM, b-21RM, b- 22RM, b-23RM, b-24RM, b-25RM i b-26RM;
* b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R, b-11R, b-12R, b-13R, b-14R,
b-15R, b-16R, b-17R, b-18R, b-19R, b-20R, b-21R, b-22R, b-23R, b-24R, b-25R, b-26R, b-27R, b-28R, b-29R, b-30R, b-31R i b-32R;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, znajdującego się w granicach obszaru objętego planem, zamieszczonego w części graficznej uchwały;
* części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem a-5RM;
* części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do położonej w obrębie Józefowo działki ewidencyjnej oznaczonej numerem:
* 37/1 – stanowiącej tereny elementarne oznaczone symbolami b-3R i b-19ZL;
* 37/2 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-3R;
* 136/6 – stanowiącej tereny elementarne oznaczone symbolami b-22RM i b-1R/ZZ;
* 151/4 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-12Z/ZZ;
* 490 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-1R/ZZ;
* 496 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-21WS.

**Uzasadnienie**

Na sesji 29 grudnia 2021 r. Rada Gminy Radzanów podjęła uchwałę Nr XXXII/232/2021 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Gradzanowo Włościańskie i Józefowo”.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20
ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (**Dz. U. z 2021 r. poz. 741, z późn. zm.),** zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”.* Uchwała została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 21 stycznia 2022 r. poz. 823.

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

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

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

* wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych
i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
* wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
(art. 1 ust. 2 pkt 4);
* wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20
ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak
i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 sprawie rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, 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).*

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

Zgodnie z art. 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono w sposób istotny zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w związku z brakiem określenia jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania terenu elementarnego, oznaczonego na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, symbolem **a-5RM**, jak również doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, w odniesieniu do tego terenu.

Z rysunku planu wynika, że na terenie elementarnym oznaczonym symbolem a-5RM, którego zgodnie z § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały, przeznaczeniem podstawowym jest zabudowa zagrodowa,
**nie wyznaczono linii nieprzekraczalnej zabudowy**, podczas gdy w § 17 ust. 1 pkt 3, 5, 6 i 7 uchwały ustalono dla tego terenu zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalną powierzchnię biologicznie czynną, maksymalną powierzchnię zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz **nieprzekraczalną linię zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu**, przepisami ogólnymi i przepisami odrębnymi.

Organ nadzoru wskazuje, że do zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę, należy również określenie obszaru pod planowaną zabudowę, poprzez jego wyznaczenie na rysunku planu za pomocą linii zabudowy. Określenie tego obszaru **musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania**. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia sposobu jego zagospodarowania, albo uzależniać ustalonych
w uchwale tych zasad od woli podmiotu innego niż gmina.**

Wyznaczenie linii zabudowy należy do **obligatoryjnych** ustaleń planu miejscowego. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (…) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu,* ***maksymalną
i minimalną intensywność zabudowy*** *jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy
w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz* ***linie zabudowy*** *i gabaryty obiektów;”.* Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., *„6) 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;”*. Ponadto
z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że *„Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (…) 8)* ***linie zabudowy*** *oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”*. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do **obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej**. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

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

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

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

* Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 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 ternu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i* ***nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego****.”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 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 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 któregokolwiek 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.

Stosownie do ustaleń zawartych w § 17 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM,
a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM, a-12RM, a-13RM, a-14RM, a-15RM, a-16RM*** *ustala się:*

*1) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy zagrodowej;*

*2) przeznaczenie dopuszczalne: teren rolniczy;”.*

Zgodnie z § 3 pkt 1 lit. i oraz k uchwały: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (…)*

1. ***przeznaczeniu podstawowym*** *- należy przez to rozumieć przeznaczenie, które w ramach realizacji planu stanie się dominującą formą wykorzystania terenu; w ramach podstawowego przeznaczenia terenu elementarnego mieszczą się elementy zagospodarowania bezpośrednio
z nim związane, warunkujące prawidłowe korzystanie z terenu elementarnego w jego liniach rozgraniczających takich jak: niezbędne do obsługi zabudowy sieci i przyłącza infrastruktury technicznej, dojścia i dojazdy;*

*(…)*

1. ***przeznaczenie dopuszczalne -*** *należy przez to rozumieć przeznaczenie inne niż podstawowe, które uzupełnia funkcję podstawową lub występuje zamiennie według ustaleń szczegółowych;”.*

Brak linii zabudowy na terenie elementarnym a-5RM wskazywać może, że w związku z ustaleniem jego przeznaczenia dopuszczalnego, będzie on wyłącznie terenem rolniczym, nie przeznaczonym pod zabudowę. Tymczasem w uchwale, w odniesieniu do tego terenu, nie ma jednoznacznych ustaleń dotyczących obowiązywania na nim przeznaczenia zamiennego, jako podstawowego.
W uchwale brak ustalonego zakazu zabudowy na tym terenie. Jednak biorąc pod uwagę ustalenia uchwały dla terenów rolniczych, na których dopuszczono realizację zabudowy zagrodowej związanej z obsługą gospodarstwa rolnego (vide § 17 ust. 3 pkt 2 uchwały), należy stwierdzić, że sytuowanie zabudowy na terenie elementarnym a-5RM zawsze zostało dopuszczone.

Zasady lokalizowania budynków w granicach terenów wyznaczonych w planie wynikają m.in.
z ustaleń zawartych w:

* § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„2. Rysunek planu obowiązuje w następującym zakresie jego ustaleń: (…) 3) nieprzekraczalnych linii zabudowy;”;*
* § 2 ust. 7 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„Plan zawiera ustalenia dotyczące: (…) 6) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów;”;*
* § 3 pkt 1 lit. e uchwały, w brzmieniu: *„Ilekroć w uchwale jest mowa o: (…)* ***nieprzekraczalnej linii zabudowy*** *– należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku linię określającą obszar do zabudowy, poza którym zakazuje się wznoszenia budynków, wiat oraz tymczasowych obiektów budowlanych określonych zgodnie z ustaleniami szczegółowymi planu dla terenów elementarnych;”;*
* § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„1. Zasady ochrony ładu przestrzennego: 1)* ***ustala się lokalizację nowej zabudowy zgodnie z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy oznaczonymi na rysunku planu*** *oraz zgodnie z przepisami szczegółowymi planu dotyczącymi terenów elementarnych i przepisami odrębnymi; (…) 5) dopuszcza się w granicach terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem literowym* ***MN, RM, RU, R, US*** *lokalizację budynków
w odległości 1,5 m od granicy z działką lub bezpośrednio przy tej granic z zachowaniem przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego oraz przepisów szczegółowych planu oraz linii zabudowy określonych na rysunku planu;”;*
* § 17 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM,
a-10RM, a-11RM, a-12RM, a-13RM, a-14RM, a-15RM, a-16RM*** *ustala się: (…) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, przepisami ogólnymi, przepisami odrębnymi;”.*

**Skoro zgodnie z ustaleniami uchwały, plan określa nieprzekraczalne linie zabudowy, których oznaczenie na rysunku planu stanowi jego obowiązujące ustalenie oraz, zgodnie z którymi lokalizuje się wszelkie nowo realizowane budynki, jak też rozbudowę istniejących budynków, to linie te powinny zostać wyznaczone na rysunku planu na terenach pod planowaną zabudowę**.

Tymczasem na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały,
**nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy** na terenie elementarnym oznaczonym symbolem **a-5RM**, pomimo przeznaczenia tego terenu pod zabudowę zagrodową oraz ustalenia
w tekście uchwały zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania tego terenu.

Brak wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu na powyższym terenie elementarnym oznacza, że nie określono w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania tego terenu, bowiem:

* nie uwzględniono zakresu ustaleń planu, określonego w § 2 ust. 7 pkt 6 uchwały;
* nie wyznaczono obszaru, na którym może być realizowana zabudowa stanowiąca jego przeznaczenie podstawowe określone w ustaleniach planu, w postaci nowych budynków, co narusza dyspozycję § 3 pkt 1 lit. e i § 17 ust. 1 pkt 3 lit. d, w związku § 17 ust. 1 pkt 1 uchwały;
* nie wyznaczono obowiązującego oznaczenia graficznego ustaleń planu, którym są nieprzekraczalne linie zabudowy, co narusza dyspozycję § 2 ust. 2 pkt 3 uchwały;
* nie spełniono wymogu określonego § 5 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 oraz § 17 ust. 1 pkt 3 lit. d uchwały, stanowiących o sytuowaniu nowej zabudowy zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy;
* nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu elementarnego a-5RM., o którym mowa w § 17 ust. 1 uchwały, co narusza dyspozycję
§ 2 ust. 1 pkt 6 uchwały.

Biorąc pod uwagę brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz wskazane sprzeczności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że nie jest możliwa realizacja nowej zabudowy na terenie elementarnym oznaczonym symbolem **a-5RM.**

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu elementarnego a-5RM. Powyższe również oznacza, że rysunek planu w odniesieniu do tego terenu nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, w zakresie obowiązku wyznaczenia linii zabudowy, ale przede wszystkich uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy
art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, stanowi o naruszeniu dyspozycji 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz
o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie
art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem **a-5RM**.

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 m.p.z.p. 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 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 ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX nr 418919);
* wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt
II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Cześć 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 rzeczonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu
i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14
ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego
2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, https://orzecznia.nsa.gov.pl).”*.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

* Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym
w 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 uchwały.

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę
i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu
w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Podobne istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wiązać należy z sytuacją odwrotną, tj. określeniem na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy pomimo jednoznacznie sformułowanych, w ustaleniach części tekstowej uchwały, zakazów związanych z realizacją zabudowy. Powyższe ustalenia uchwały stanowią 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 m.p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, 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). 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 m.p.z.p.. 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 sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca
2014 r. *„Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę
i zagospodarowanie ternu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego
i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.* ***Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji****. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości
w jakiej obiekty mogą być sytuowane* ***od krawędzi drogi****. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.*

Nie spełnia 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 m.p.z.p. 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:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego 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.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania
i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego 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 uchwały 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;
	+ Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
	+ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;
	+ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
	+ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
	+ 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.”*.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: *„(…)* ***w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego****. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej 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 (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (…) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. 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. Natomiast
w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że 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.*

*Jednocześnie wyjaśnienia wymaga, że przez obligatoryjność o której mowa w art. 15 ust. 2 u.p.z.p. rozumieć należy jako wymóg zamieszczenia w planie elementów wymienionych w tym przepisie wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza
z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 kwietnia
2010 r., sygn. akt II OSK 311/10, z 13 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1566/11; z 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 161-162).”*.

Uchwała, we wskazanym powyżej zakresie, narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem a-5RM.

Należy przy tym zauważyć, iż stosownie do dyspozycji § 3 pkt 1 lit. k uchwały, przeznaczenie dopuszczalne może występować zamiennie z przeznaczeniem podstawowym. Tymczasem zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.Jednocześnie stosownie do 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. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy
i numer wyróżniający go spośród innych terenów, zaś w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wprost nakazano, by projekt rysunku planu zawierał linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, że jednym
z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi.

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>. oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego
w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Dopuszczenie w § 3 pkt 1 lit. k uchwały, możliwości zmiany ustalonego przeznaczenia podstawowego na dopuszczalne oznacza, że w uchwale **nie przesądzono w jednoznaczny sposób
o przeznaczeniu terenów objętych planem, dla których ustalono przeznaczenie dopuszczalne
w sposób zdefiniowany w tych ustaleniach uchwały, bowiem nie wynika z nich, jakie faktycznie przeznaczenie podstawowe, jak i przeznaczenie dopuszczalne zostało ustalone dla tych terenów.**

Ustalenia uchwały, we wskazanym powyżej zakresie, naruszają dyspozycję art. 4 ust. 1 i art. 15
ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 3 pkt 1 lit. k uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) lub występuje zamiennie (…)”*.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in.
w orzeczeniu  Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt
II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt
IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził,
iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu 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 ugruntowało sięw orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt
II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 http://orzeczenia.nsa.gov.pl).

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługują również wyroki:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że *„(…) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„****Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.*** *Z powyższego wynika, że* ***plan winien*** *ustalać przeznaczenie terenu oraz* ***określać warunki*** *zabudowy i* ***zagospodarowania terenu.******Realizacja tych funkcji następuje poprzez*** *określenie w planie: przeznaczenia terenów
i* ***wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.*** *W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.* ***Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życi****e (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy
z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06,
w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi
w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak
i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów
w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.******Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub****różne zasady zagospodarowania terenu****.* ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również
z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.* *Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku
o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.)
i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny
w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu
o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności
z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne,
a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa.*** *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach ustaleń szczegółowych, dotyczących wskaźników zagospodarowania terenów elementarnych oznaczonych symbolami:

* a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM,
a-12RM, a-13RM, a-14RM, a-15RM i a-16RM, w § 17 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* a-1RU i a-2RU, w § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* a-1R, a-2R, a- 3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R,
a-16R i a- 17R, w § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*;
* b-1RM, b- 2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM, b-7RM, b-8RM, b-9RM, b-10RM, b-11RM,
b-12RM, b-13RM, b-14RM, b-15RM, b-16RM, b-17RM, b-18RM, b-19RM, b-20RM, b-21RM,
b- 22RM, b-23RM, b-24RM, b-25RM i b-26RM, w § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…)
b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* b-1RU i b-2RU, w § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,40 powierzchni działki;”*;
* b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R, b-11R, b-12R, b-13R, b-14R, b-15R, b-16R, b-17R, b-18R, b-19R, b-20R, b-21R, b-22R, b-23R, b-24R, b-25R, b-26R, b-27R, b-28R,
b-29R, b-30R, b-31R i b-32R, w § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„6) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: (…) b) powierzchnia zabudowy
– maksymalnie 0,02 powierzchni działki;”*,

**co oznacza, iż dla powyższych terenów ustalono ww. wskaźnik zagospodarowania terenu**
**w odniesieniu do powierzchni działki, podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnosić się muszą do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni *działki*.**

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte
w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji *„****działki budowlanej****”,* określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p.

Należy bowiem wskazać, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4
lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem
21 października 2010 r. brzmienie: *„****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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”.* Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy
o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,
jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że o**bowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust. 1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe(art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Gminy Radzanów nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy **o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.**

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe,
jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Radzanów, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed
21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2
pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro
w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **23 stycznia 2020 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Gminy Radzanów nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również
nie ma podstaw do ich interpretacji.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając niniejszy plan miejscowy, Rada Gminy Radzanów w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15
ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., do czego nie miała prawa, niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego ustaleń uchwały, jako w istotny sposób naruszających zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. dopuszczającego określenie powierzchni zabudowy, a także powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki, bądź terenu, bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej**, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą
z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi
w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

* 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad
za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;*
* 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a* ***pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu****.* ***Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu
 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy
i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p.*** *W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy
nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (…) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności.* ***Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu****.* ***Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie
w sposób odmienny.******Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie
§ 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2
pkt 6 u.p.z.p.******W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.*** *Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja
nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze
w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylenia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiekolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została
w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (…)* ***Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym****. Przepis
art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu
i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby
nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego.* ***W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania
z obrotu prawnego wadliwych ustaleń,*** *tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.*

**W tej sytuacji Rada Gminy Radzanów, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy winna odnosić je do powierzchni działki budowlanej.**

Organ nadzoru wskazuje, że pojęcie *„działka budowlana”,* nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem *„działka”*. Definicja ***działki budowlanej****”,* określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: *„Ilekroć w ustawie jest mowa o: (…) 12) "działce budowlanej"
- należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;”*.

Zgodnie z ustawą z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899, z późn. zm.) przez:

* *nieruchomość gruntową –* należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy
o gospodarce nieruchomościami);
* *działkę gruntu –* należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu *„nieruchomość gruntowa”* zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia
1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela,
przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin *„działka gruntu”* zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy
o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy
o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne
(Dz. U. z 2021 r. poz. 1990, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, *„Ilekroć w ustawie jest mowa
o: (…) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity
dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;”.* Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2021 r. poz. 1390, z późn. zm.), *[§ 7 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych]*.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ustaleniach: § 17 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b i § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, dotyczących wskaźników zagospodarowania terenu, uchwałodawca operuje pojęciem *„działka”*, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem *„działki budowlanej”*.

Jednocześnie należy wskazać, że jedynie dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem b-1US, wskaźnik powierzchni zabudowy ustalono w § 18 ust. 4 pkt 5 lit. b uchwały, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a więc zgodnie z obowiązującymi przepisami.

Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: § 17 ust. 1 pkt 5
lit. b, § 17 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b oraz
§ 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) powierzchni działki (…)”.*

Z analizy uchwały wynika ponadto, że istnieją także inne rozbieżności zarówno pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też pomiędzy ustaleniami zawartymi w jej tekście, dotyczące:

* terenów elementarnych, o których mowa w tekście uchwały, oznaczonych symbolem literowym MN;
* pasa ochrony funkcyjnej napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Konkretyzację przedmiotowego przepisu zawarto w § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z którego wynika, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Sprzeczności pomiędzy poszczególnymi ustaleniami tekstu uchwały, jak też pomiędzy jej tekstem
i częścią graficzną, odnośnie terenów elementarnych oznaczonych symbolem literowym **MN**,
o których mowa w tekście uchwały, wynikają z ustaleń zawartych w:

* § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„1. Zasady ochrony ładu przestrzennego: (…) 5) dopuszcza się w granicach terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolem literowym* ***MN, RM, RU, R, US*** *lokalizację budynków w odległości 1,5 m od granicy z działką lub bezpośrednio przy tej granic z zachowaniem przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego oraz przepisów szczegółowych planu oraz linii zabudowy określonych na rysunku planu;”;*
* § 6 ust. 1 pkt 12 lit. a uchwały, w brzmieniu: *„1. Ustala się zasady w zakresie ochrony środowiska: (…) 12) ustala się dopuszczalne poziomy hałasu, przyjmując odpowiednie przepisy z zakresu ochrony środowiska: a) dla terenów elementarnych oznaczonych na rysunku planu symbolem literowym* ***MN*** *jak dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;”,*

w związku z:

* w § 4 ust. 1 uchwały, ustalającym przeznaczenia terenów elementarnych oraz ich symbole oznaczeń literowych na rysunku planu, w którym nie wymieniono terenu elementarnego oznaczonego symbolem literowym MN;
* brakiem w tekście uchwały ustaleń szczegółowych dla terenów elementarnych oznaczonych symbolem literowym MN;
* brakiem wyznaczenia na rysunkach planu, stanowiących załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały, terenów elementarnych o symbolu literowym MN;
* brakiem zamieszczenia w legendzie rysunku planu, oznaczenia graficznego i literowego dla terenu elementarnego o symbolu literowym MN.

Skoro celem regulacji niniejszego planu miejscowego jest ustalenie przeznaczenia terenów oraz sposobów ich zagospodarowania (*vide* § 2 ust. 1 uchwały), to ustalenia planu w tym zakresie
nie powinny budzić żadnych wątpliwości. Tymczasem wskazane rozbieżne ustalenia części tekstowej i graficznej uchwały oznaczają, że uchwała nie przesądza w jednoznaczny sposób o lokalizowaniu
w granicach obszaru objętego planem, terenów elementarnych oznaczonych symbolem literowym MN.

Powyższe uchybienia stanowią o wewnętrznej sprzeczności ustaleń tekstu uchwały, jak też o braku powiązania tekstu z rysunkiem, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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.

Biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w:

* § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: *„(…) MN, (…)”;*
* § 6 ust. 1 pkt 12 lit. a uchwały,

co doprowadzi do zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych ustaleń, w tym zakresie.

W planie miejscowym określa się obowiązkowo, stosownie do dyspozycji:

* art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów;
* art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy.

Zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Stosownie do § 2 pkt 6 ww. rozporządzenia, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów należy rozumieć określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Tymczasem z ustaleń § 2 ust. 2uchwały oraz legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne ***„pasa ochrony funkcyjnej”***,przez który, zgodnie z § 3 pkt 1 lit. h uchwały, należy rozumieć *„obszar wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych, w którym obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów wynikające z przepisów odrębnych”*, ma wyłącznie charakter informacyjny,bowiem w § 2 ust. 2 uchwały nie zostało ono wymienione wśród obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu, zaś w legendzie rysunku planu zostało zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu. Powyższe wskazuje, że wyznaczenie obszarów, na których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania dotyczące ograniczeń w zabudowie
i zagospodarowaniu, określone w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„5) w sąsiedztwie napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, obowiązują ograniczenia
w zabudowie i zagospodarowaniu terenu wynikające z przepisów odrębnych; przy realizacji zabudowy, zagospodarowania oraz nasadzeń zieleni należy stosować odpowiednie odległości od sieci wynikające z przepisów odrębnych;”*, oparto o element informacyjny planu. Oznacza to tym samym, że obszary te określono w niejednoznaczny i niewiążący sposób, a ponadto element informacyjny planu warunkuje realizację przeznaczenia terenów znajdujących się w granicach ww. strefy.

Z rysunku planu wynika, że w granicach wyznaczonego na nim pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia znajdują się m.in. tereny oznaczone symbolami:

* a-9RM i a-15RM, przeznaczone pod zabudowę zagrodową (§ 17 ust. 1 uchwały);
* a-1RU, przeznaczony pod obsługę w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych,
z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (§ 17 ust. 2 uchwały);
* a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-10R, a-13R, a-14R i a-17R, przeznaczone pod teren rolniczy
z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 17 ust. 3 uchwały);
* b-4RM, b-15RM, b-16RM i b-26RM, przeznaczone pod zabudowę zagrodową (§ 18 ust. 1 uchwały);
* b-1RU, przeznaczony pod obsługę w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych,
z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (§ 18 ust. 2 uchwały);
* b-4R, b-8R, b-14R, b-15R, b-16R, b-23R i b-30R, przeznaczone pod teren rolniczy z dopuszczoną zabudową zagrodową związaną z obsługą gospodarstwa rolnego (§ 18 ust. 3 uchwały).

W stosunku do oznaczenia graficznego pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, mającego jedynie charakter informacyjny, a więc
nie stanowiącego ustaleń planu miejscowego, wprowadzono w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, ustalenia dotyczące ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, wynikające z przepisów odrębnych.

Uznanie za nieobowiązujące oznaczenie graficzne pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia oznacza, że w związku z określonym przeznaczeniem terenów znajdujących się w granicach tego pasa oraz wyznaczeniem na ww. wskazanych terenach nieprzekraczalnych linii zabudowy, określających tzw. „ruch budowlany”, wprost nakazano sytuowanie pomieszczeń na pobyt ludzi, bezpośrednio pod napowietrzną linią elektroenergetyczną średniego napięcia oraz w granicach zasięgu pasa jej ochrony funkcyjnej.

Plan nie spełnia tym samym wymogu w zakresie ochrony przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, o którym mowa w § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia
2002 r. (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065, z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczeń
w zabudowie i zagospodarowaniu terenów znajdujących się w zasięgu pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje jednoznaczne odzwierciedlenie, zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego. Zasięg ich obowiązywania, winien być ustaleniem planu, nie zaś jego elementem informacyjnym, bowiem tylko w takim przypadku ustalenia uchwały nie będą wzajemnie sprzeczne i zapewnią realizację jej obowiązujących ustaleń. Organ nadzoru wskazuje, że elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami (§ 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi. Ograniczenia
w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Tymczasem, w związku z uznaniem za nieobowiązujące ustalenie pasa ochrony funkcyjnej napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia, w uchwale nie określono w jednoznaczny sposób obszaru, w granicach którego mają obowiązywać ograniczenia w zabudowie ustalone w § 12 ust. 1 pkt 5 uchwały, na wskazanych powyżej terenach. Ustalenia uchwały w ww. zakresie są wzajemnie sprzeczne.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5,
art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 314 i § 4 rozporządzenia wsprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie wymagań dotyczących ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Powyższe uchybienia stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem, jak też o wewnętrznej sprzeczności ustaleń tekstu uchwały, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy
o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 § 2 pkt 4, § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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.

Istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy
o p.z.p. uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności:

* § 2 ust. 2 uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, znajdującego się w granicach obszaru objętego planem, zamieszczonego w części graficznej uchwały;
* legendy, zamieszczonej na rysunku planu stanowiącego załącznik nr 1 i nr 2 do uchwały,
w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, pasa ochrony funkcyjnej wokół napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, znajdującego się w granicach obszaru objętego planem, zamieszczonego w części graficznej uchwały,

co doprowadzi do zgodności części tekstowej planu z jego częścią graficzną, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych ustaleń, w tym zakresie.

Stanowisko judykatury w zakresie ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej
a częścią graficzną uchwały, przedstawiono we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Przedmiotowa uchwała narusza również ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Radzanów przyjętego uchwałą Nr XXIX/162/2018 Rady Gminy Radzanów z 19 lutego 2018 r., w zakresie lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

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

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

Istotnym wydaje się fakt, iż **w studium** dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy
i ich przeznaczenia, określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, ale również a także **ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody,** krajobrazu kulturowego i uzdrowisk **powinny zawierać w szczególności wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikające z potrzeb ochrony środowiska, o których mowa
w art. 72 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973,
z późn. zm.), obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych oraz innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem studium**, co wynika wprost z § 6 pkt 3, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały w przedmiocie studium, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233).

Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny **określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne
z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. Wstudium **określa się w szczególności** **kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów** oraz kierunki
i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), przy uwzględnieniu bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 7 lit. d ustawy o p.z.p.

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium.

W podstawie prawnej uchwały stwierdzono, że uchwalony plan miejscowy nie narusza ustaleń studium gminy Radzanów przyjętego uchwałą Nr XXIX/162/2018.

Tymczasem, wbrew powyższemu stwierdzeniu, organ nadzoru stwierdza, że niniejszy plan miejscowy, narusza ustalenia studium, w zakresie lokalizowania w granicach obszaru planu przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko.

Zgodnie z ustaleniami załącznika nr 2 do uchwały Nr XXIX/162/2018, stanowiącego tekst studium pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego Gminy Radzanów*, zawartymi w pkt 2.1. pn. *Kierunki i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów dla poszczególnych terenów funkcjonalnych, w tym wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego*,
w brzmieniu:

***„Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wielorodzinnej i zagrodowej (obejmują istniejącą zabudowę i zabudowę projektowaną) ustala się następujące zasady:***

* *(…)*
* ***zakazuje się*** *lokalizacji przedsięwzięć mogących* ***zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;****”* (tiret ósme, str. 13);

***„Dla terenów rolniczej przestrzeni produkcyjnej i terenów rolniczych o wysokiej jakości z przewagą gruntów III klasy bonitacyjnej ustala się następujące zasady:***

* *(…)*
* ***zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze i potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;****”* (tiret dziewiąte, str. 16).

Zgodnie z ustaleniami dotyczącymi zasad w zakresie ochrony środowiska, zawartymi w:

* § 6 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„7) ustala się nakaz, by uciążliwości generowane przez: obiekty związane z chowem lub hodowlą zwierząt, obiekty inwentarskie i budynki inwentarskie, zawierały się w granicach do których inwestor posiada tytuł prawny;*

*a) adaptuje się istniejące obiekty związane z chowem i hodowlą zwierząt, obiekty inwentarskie i budynki inwentarskie;*

*b) zakazuje się zwiększania obsad w istniejących obiektach związanych z chowem i hodowlą zwierząt, obiektach inwentarskich i budynkach inwentarskich ponad normy określone
w przepisach odrębnych oraz ustaleniach szczegółowych planu; w granicach planu zakazuje się lokalizacji przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu przepisów odrębnych z zakresu ochrony środowiska za wyjątkiem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, komunikacji
i infrastruktury technicznej;”;*

* § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: *„8) dopuszcza się lokalizację przedsięwzięć mogących* ***potencjalnie znacząco*** *oddziaływać na środowisko, w przypadku, gdy wykonana ocena wykazała brak znaczącego negatywnego oddziaływania na środowisko;”.*

Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko z 10 września 2019 r. (Dz. U z 2019 r. poz. 1839), zawartymi w:

* § 2 ust. 1 pkt 51, w brzmieniu: *„1. Do przedsięwzięć mogących* ***zawsze znacząco*** *oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: (…) 51) chów lub hodowla:*

*a) norek w liczbie nie mniejszej niż 105 dużych jednostek przeliczeniowych (DJP),*

*b) zwierząt innych niż wymienione w lit. a w liczbie nie mniejszej niż 210 DJP*

*- przy czym za liczbę DJP przyjmuje się maksymalną możliwą obsadę zwierząt; współczynniki przeliczeniowe sztuk zwierząt na DJP są określone w załączniku do rozporządzenia;”;*

* § 3 ust. 1 pkt 103 i 104, w brzmieniu: *„1. Do przedsięwzięć mogących* ***potencjalnie znacząco*** *oddziaływać na środowisko zalicza się następujące rodzaje przedsięwzięć: (…)*

*103)* ***chów lub hodowla norek:***

***a) w liczbie nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP - jeżeli ta działalność będzie prowadzona:***

*- w odległości mniejszej niż 210 m od:*

*- - terenów lub gruntów, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. mieszkaniowych, rolnych zabudowanych zajętych pod budynki mieszkalne, innych zabudowanych z wyłączeniem cmentarzy
i grzebowisk dla zwierząt, zurbanizowanych niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, rekreacyjno-wypoczynkowych z wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, nie uwzględniając nieruchomości gospodarstwa, na terenie którego chów lub hodowla będą prowadzone,*

*- - zrealizowanego, realizowanego lub planowanego przedsięwzięcia chowu lub hodowli norek w liczbie nie mniejszej niż 20 DJP,*

***- na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1
pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,***

*b) w liczbie nie mniejszej niż 30 DJP i mniejszej niż 105 DJP - na obszarach innych niż wymienione w lit. a;*

*104)* ***chów lub hodowla zwierząt, inne niż wymienione w pkt 103:***

***a) w liczbie nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP - jeżeli ta działalność będzie prowadzona:***

*- w odległości mniejszej niż 210 m od:*

*- - terenów lub gruntów, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, tj. mieszkaniowych, rolnych zabudowanych zajętych pod budynki mieszkalne, innych zabudowanych z wyłączeniem cmentarzy
i grzebowisk dla zwierząt, zurbanizowanych niezabudowanych lub w trakcie zabudowy, rekreacyjno-wypoczynkowych z wyłączeniem kurhanów, pomników przyrody oraz terenów zieleni nieurządzonej niezaliczonej do lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, nie uwzględniając nieruchomości gospodarstwa, na którego terenie chów lub hodowla będą prowadzone,*

*- - zrealizowanego, realizowanego lub planowanego przedsięwzięcia chowu lub hodowli zwierząt innych niż norki, w liczbie nie mniejszej niż 40 DJP,*

***- na obszarach objętych formami ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1
pkt 1-5, 8 i 9 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, lub w otulinach form ochrony przyrody, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1-3 tej ustawy,***

*b) w liczbie nie mniejszej niż 60 DJP i mniejszej niż 210 DJP - na obszarach innych niż wymienione w lit. a;”.*

W § 2 ust. 3 pkt 2 uchwały ustalono, że: *„3. Rysunek planu obowiązuje w następującym zakresie jego ustaleń dotyczących obiektów i obszarów chronionych na podstawie przepisów odrębnych: (…)
2) położenia obszaru planu w zasięgu Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu;”.*

W art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2021 r. poz. 1098,
z późn. zm.), obszary chronionego krajobrazu zaliczone zostały do form ochrony przyrody.
W związku z powyższym, na podstawie: § 3 ust. 1 pkt 103 lit. a tiret drugie oraz § 3 ust. 1 pkt 104
lit. a titet drugie rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, chów lub hodowla:

* norek w liczbie **nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP**;
* pozostałych zwierząt w liczbie **nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP**,

zaliczona została do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

* § 17 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-5RM, a-6RM, a-7RM, a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM, a-12RM, a-13RM, a-14RM, a-15RM, a-16RM*** *ustala się: (…)
3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) c) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; (…) 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 17 ust. 3 pkt 3 lit. d i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***a-1R, a-2R, a- 3R, a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R, a-16R, a- 17R*** *ustala się: (…) 3) zasady użytkowania
i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; (…) 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 18 ust. 1 pkt 3 lit. c i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***b-1RM, b- 2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM,
b-7RM, b-8RM, b-9RM, b-10RM, b-11RM, b-12RM, b-13RM, b-14RM, b-15RM, b-16RM,
b-17RM, b-18RM, b-19RM, b-20RM, b-21RM, b- 22RM, b-23RM, b-24RM, b-25RM, b-26RM*** *ustala się:* *(…) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) c) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; (…) 4) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”;*
* § 18 ust. 3 pkt 4 lit. d i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi* ***b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R,
b-10R, b-11R, b-12R, b-13R, b-14R, b-15R, b-16R, b-17R, b-18R, b-19R, b-20R, b-21R, b-22R,
b-23R, b-24R, b-25R, b-26R, b-27R, b-28R, b-29R, b-30R, b-31R, b-32R*** *ustala się:* *(…) 4) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (…) d) budynki inwentarskie realizować jako wolnostojące; - dopuszcza się maksymalnie* ***dwa budynki inwentarskie*** *na jednej działce budowlanej; (…) 5) zasady ochrony środowiska: a) ustala się maksymalną obsadę budynku inwentarskiego – poniżej 40 DJP czyli* ***poniżej 80 DJP dla przedsięwzięcia realizowanego na jednej działce budowlanej****;”.*

Biorąc pod uwagę dyspozycję przepisu § 3 ust. 1 pkt 103 lit. a tiret drugie oraz § 3 ust. 1 pkt 104
lit. a tiret drugierozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, przy realizacji przedsięwzięcia polegającego na chowie lub hodowli:

* norek w liczbie **nie mniejszej niż 20 DJP i mniejszej niż 105 DJP**;
* pozostałych zwierząt w liczbie **nie mniejszej niż 40 DJP i mniejszej niż 210 DJP**,

zaliczona została do przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, podczas gdy w planie dopuszczono do łącznej obsady do **80 DJP** w dwóch budynkach inwentarskich na jednej działce budowlanej (przy obsadzie poniżej 40 DJP w jednym budynku inwentarskim), co faktycznie umożliwi lokalizację na jednej działce budowlanej przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko na terenach oznaczonych symbolem literowym RM i R.

Mając na uwadze wskazane powyżej ustalenia studium, w zakresie lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko należy stwierdzić, że ustalenia uchwały, w tym zakresie, wskazują na istotne naruszenie ustaleń studium, wynikające z przepisów art. 9 ust. 4,
art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, na terenach elementarnych oznaczonych symbolami: a-1RM, a-2RM, a-3RM, a-4RM, a-6RM, a-7RM,
a-8RM, a-9RM, a-10RM, a-11RM, a-12RM, a-13RM, a-14RM, a-15RM, a-16RM, a-1R, a-2R, a- 3R,
a-4R, a-5R, a-6R, a-7R, a-8R, a-9R, a-10R, a-11R, a-12R, a-13R, a-14R, a-15R, a-16R, a-17R,
b-1RM, b-2RM, b-3RM, b-4RM, b-5RM, b-6RM, b-7RM, b-8RM, b-9RM, b-10RM, b-11RM, b-12RM, b-13RM, b-14RM, b-15RM, b-16RM, b-17RM, b-18RM, b-19RM, b-20RM, b-21RM, b-22RM,
b-23RM, b-24RM, b-25RM i b-26RM, b-1R, b-2R, b-3R, b-4R, b-5R, b-6R, b-7R, b-8R, b-9R, b-10R,
b-11R, b-12R, b-13R, b-14R, b-15R, b-16R, b-17R, b-18R, b-19R, b-20R, b-21R, b-22R, b-23R, b-24R, b-25R, b-26R, b-27R, b-28R, b-29R, b-30R, b-31R i b-32R.

Ponadto, ustalenia § 6 ust. 1 pkt 8 uchwały, dopuszczające lokalizację przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, uwarunkowane zostały negatywną oceną wykazującą brak ich oddziaływania na środowisko. Powyższe oznacza, że są to ustalenia warunkowe, a więc uzależniające realizację ustaleń planu od podjęcia działań po uchwaleniu przedmiotowego planu miejscowego przez inne nieuprawnione podmioty, na etapie postępowań administracyjnych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jak akt prawa miejscowego, nie może zawierać ustaleń warunkowych. Z uchwały nie wynika w jednoznaczny sposób, czy lokalizowanie przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, w granicach obszaru objętego planem zostało dopuszczone.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały również przepisy ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku
ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: *„1. Zasady ochrony ładu przestrzennego: (…) 6) ogrodzenia od strony dróg powiatowych należy realizować w obszarze, w którym dopuszcza się budowę wiat, tymczasowych obiektów budowlanych oraz budynków zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy;”*, zawarto ustalenia dotyczące realizacji ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją
art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z **dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane,
w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy
o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych
i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie* [*art. 15 ust. 3 pkt 9*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzqgi3tmmbzgy) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały,
 o której mowa w* [*art. 37a ust. 1*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzrgm2denryge) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”.* Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku
ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu
do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przepis ten nie ma jednak
w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania przedmiotowego planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Radzanów Nr XV/123/2020 w dniu 23 stycznia 2020 r.

W tej sytuacji Rada Gminy Radzanów nie miała żadnych podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 9 ust. 2 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy
o p.z.p., co w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

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

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1046/19, w którym Sąd stwierdził, że: *„Skoro w kontrolowanej sprawie do wszczęcia procedury planistycznej, mającej na celu uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta [...] dla obszaru położonego w rejonie ulic: [...] oraz granicy administracyjnej miasta, doszło, co bezsporne, już po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, to nie ulega wątpliwości, że oceny legalności zaskarżonego planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę krajobrazową, obowiązujących w dacie uchwalenia tego planu, czyli w szczególności z dodanym art. 37a i następnymi u.p.z.p. oraz bez art. 15 ust. 3
pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony ustawą krajobrazową. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istota ww. zmian legislacyjnych sprowadzała się do "wyjęcia" zagadnień dotychczas regulowanych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienie z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p., bez zmiany fakultatywnego charakteru samej regulacji gminnej poświęconej zasadom i warunkom sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.*

*W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad
i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, co w niniejszej sprawie nie zachodzi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu
z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17 – dostępny, [w:] CBOSA). W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - choć niewątpliwe wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu – to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu "wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też "szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu"
 w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Tożsamości obu tych zagadnień przeczy wzgląd na jedną z podstawowych reguł wykładni językowej, zwanej zakazem wykładni synonimicznej, zgodnie z którym to zakazem nie można różnym zwrotom ustawowym nadawać tego samego znaczenia. Przeciwko uznaniu, iż zagadnienia, o których mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z.p., przemawia - oprócz argumentów już wyżej podniesionych - także i to, że nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy zamiaru, aby zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w odrębnej uchwale, podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, że w u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. równolegle, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już unormowania dotyczące elementów obowiązkowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5) i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9) oraz zapis dotyczący elementu określanego w zależności od potrzeb, tj. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury etc. (art. 15 ust. 3 pkt 9). Jednoczesne obowiązywanie ww. regulacji na gruncie jednego aktu prawnego i to w zakresie tego samego artykułu, świadczy o tym, iż racjonalny ustawodawca przewidział dla każdej z nich odrębny zakres spraw do uregulowania.* *Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w [...], zamieszczając w § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, że uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej
w szczególnym trybie art. 37b u.p.z.p.) stanowiło nieistotne naruszenie prawa.”*;

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Go 84/20, w którym: *„Sąd uznał za uzasadniony zarzut związany z zamieszczeniem
w kwestionowanej uchwale w § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 5 ust. 3, § 5 ust. 4, § 5
ust. 5, § 9 ust. 5 ustaleń dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń. Powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. "uchwale reklamowej" podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b u.p.z.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, iż sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje
w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada miejska
nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ekranów, znaków i symboli reklamowych, jednak według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż tzw. "ustawa krajobrazowa", obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast uchwała Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego miejscowego planu została podjęta
31 maja 2017 r. Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy przejściowe nie dotyczą przedmiotowego miejscowego planu, ponieważ uchwała inicjująca została podjęta już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2406/18, w którym Sąd stwierdził, że: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy co do zasady podzielić przytoczone stanowisko, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 15
ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. sporne ustalenia planistyczne dotyczące obiektów reklamowych czy ogrodzeń mogły znajdować oparcie i być wprowadzane do m.p.z.p. w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, w zakresie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., głównie tych – w zależności od okoliczności faktycznych towarzyszących uchwalaniu konkretnego planu miejscowego i przedmiotu wprowadzanych ustaleń – normujących: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2); zasady ochrony środowiska, przyrody
i krajobrazu kulturowego (pkt 3) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także – dodajmy – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). W takim przypadku konieczne było jednak wykazanie powiązań wprowadzanych ustaleń szczegółowych z owymi ogólnie określonymi elementami (wartościami) planistycznymi. (…) Godzi się w tym miejscu dodać, że jedną ze zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ww. ustawą krajobrazową było uchylenie – z dniem 11 września 2015 r.
– art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i przeniesienie materii w nim regulowanej do art. 37a u.p.z.p. (zamieszczonego notabene w tym samym, co art. 15 u.p.z.p., rozdziale 2 ustawy zatytułowanym: "Planowanie przestrzenne w gminie"). Pomimo tej zmiany nie może być jednak wątpliwości, że normowanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych
i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wchodzi nadal w zakres władztwa planistycznego gminy, z tym że realizowanego odtąd w drodze jednej uchwały szczególnej ("spec-uchwały") dotyczącej zasadniczo całego obszaru gminy (zob. art. 37a ust. 5 u.p.z.p.), a nie jak dotychczas – w ramach wielu partykularnych planów miejscowych. Zmiana ta ma więc w dużej mierze charakter jedynie techniczny w tym sensie, że nadal ww. materia jest regulowana aktem prawa miejscowego (zob. art. 37a ust. 4 u.p.z.p.), uchwalanym po przeprowadzeniu publicznej procedury zbieżnej
w istotnym zakresie z "klasyczną" procedurą planistyczną unormowaną w art. 17 u.p.z.p. (zob. art. 37b u.p.z.p.).”.*

Naruszenie ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Z analizy załącznika graficznego nr 2 do uchwały wynika, że wyznaczony na nim obszar objęty planem obejmuje obszar większy niż określony na załączniku graficznym nr 1 do uchwały Nr XV/123/2020 Rady Gminy Radzanów z 23 stycznia 2020 r. *w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Gradzanowo Włościańskie i Józefowo*.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zawierający część tekstową i graficzną odnoszącą się do obszaru objętego planem.

Zgodnie z:

* art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (…)”*;
* art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: *„Integralną częścią uchwały, o której mowa
w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.”.*

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz **wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu.** Podkreślić przy tym należy, iż terytorialny zasięg miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmuje z reguły część obszaru gminy, stąd nieodzownym elementem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie, jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura. Na podstawie art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., graficzny załącznik został uznany
za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu.

Podejmując uchwałę intencyjną Nr XV/123/2020 Rada Gminy Radzanów zobligowana została do uchwalenia planu miejscowego w granicach obszaru wyznaczonego na jej załącznikach graficznych.

Tymczasem Rada Gminy Radzanów uchwaliła niniejszy plan miejscowy dla części obszarów, które nie zostały objęte uchwałą o przystąpieniu do jego sporządzenia, poprzez „powiększenie” części obszaru planu wyznaczonych na załączniku graficznym nr 1 do uchwały intencyjnej w obrębie geodezyjnym Józefowo. Tym samym, bez zmiany uchwały o przystąpieniu do sporządzenia niniejszego planu miejscowego, dokonała zmiany granic obszaru objętego planem i uchwaliła plan miejscowy dla części obszarów, dla których nie była podjęta uchwała o przystąpieniu do jego sporządzenia.

Powyższe dotyczy położonej w obrębie Józefowo działki ewidencyjnej oznaczonej numerem:

* 37/1 – stanowiącej tereny elementarne oznaczone symbolami b-3R i b-19ZL;
* 37/2 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-3R;
* 136/6 – stanowiącej tereny elementarne oznaczone symbolami b-22RM i b-1R/ZZ;
* 151/4 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-12Z/ZZ;
* 490 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-1R/ZZ;
* 496 – stanowiącej teren elementarny oznaczony symbolem b-21WS.

Rada Gminy Radzanów, uchwalając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dla obszaru niezgodnego z obszarem wyznaczonym na załączniku graficznym nr 1 do uchwały o przystąpieniu
do sporządzenia planu, bez podjęcia stosownej uchwały zmieniającej tę uchwałę, naruszyła dyspozycję art. 14 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jak również wskazanej powyżej uchwały inicjującej proces planowania przestrzennego.

**Granice obszaru objętego planem wyznaczone w uchwale o przystąpieniu do jego sporządzania, wiążą bowiem organy gminy w procedurze sporządzenia i uchwalenia planu. Stąd uchwalony plan, nie może regulować obszaru wykraczającego poza obszar ustalony w uchwale o przystąpieniu
do jego sporządzenia**. **Zmiana granic obszaru planu wymaga zmiany uchwały o przystąpieniu.**

Tymczasem dokumentacja prac planistycznych nie zawiera uchwały Rady Gminy Radzanów upoważniającej do sporządzenia planu w granicach innych, niż wyznaczone w uchwale intencyjnej. Również w podstawie prawnej przedmiotowej uchwały brak informacji o uchwałach zmieniających uchwałę o przystąpieniu. Skoro Rada Gminy Radzanów nie podjęła uchwały zmieniającej uchwałę
o przystąpieniu, w zakresie zmiany granic obszaru objętego przyszłym planem, to tym samym zobowiązana była do uchwalenia planu miejscowego sporządzonego w granicach wyznaczonych
w uchwale intencyjnej Nr XV/123/2020.

Niejako na marginesie należy wskazać, że do dokumentacji prac planistycznych załączono uchwałę
o przystąpieniu do sporządzenia planu dla części tych samych obrębów geodezyjnych, o tym samym numerze, jaka faktycznie została podjęta uchwała intencyjna tj. Nr XV/123/2020 oraz z tą samą datą podjęcia przez Radę Gminy Radzanów na tej samej sesji, tj. 23 stycznia 2020 r., która na załączniku graficznym nr 1, wyznaczała w obrębie Józefowo, inny „powiększony” obszar planu w granicach takich, w jakich został uchwalony niniejszy plan miejscowy.

**Natomiast w posiadaniu organu nadzoru znajduje się faktycznie podjęta przez Radę Gminy Radzanów uchwała Nr XV/123/2020 z 23 stycznia 2020 r., która wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego 29 stycznia 2020 r. W tym samym brzmieniu uchwała ta została również opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Gminy Radzanów**. Należy zaznaczyć, że do organu nadzoru nigdy wcześniej nie wpłynęła uchwała Nr XV/123/2020 z 23 stycznia 2020 r.
w zmienionym brzmieniu.

W konsekwencji przyjąć trzeba, że wykroczenie poza tak wyznaczony zakres działania stanowi naruszenie jednej z zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jednocześnie istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 17 tej ustawy, a także naruszenie właściwości organu, co na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. daje podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do wskazanych powyżej działek ewidencyjnych.

Stanowisko judykatury w powyższym zakresie odnaleźć możemy m.in. w wyrokach:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25 maja 2020 r. w sprawie sygn.. akt II OSK 3008/19,
w którym Sąd orzekł: *„Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu, a jej rolą jest zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - na załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu. Dotyczy to także uchwały w sprawie zmiany planu miejscowego. Zadaniem uchwały uruchamiającej postępowanie w tym przedmiocie jest jednoznaczne wskazanie terenu, do którego odnosi się uchwała i następująca po niej procedura. Właściciele nieruchomości muszą mieć realną możliwość sprawdzenia, czy ich nieruchomość będzie lub nie będzie objęta planem. Od objęcia danych nieruchomości planem zależna jest możliwość realnej obrony własnych uzasadnionych interesów prawnych tych podmiotów poprzez składanie wniosków do projektu zmiany, czy też po przygotowaniu projektu zmiany planu – uwag.*

*Oznacza to, że określony w załączniku graficznym do uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu obszar, wyznacza terytorialny zakres regulacji planistycznych. Innymi słowy wyłącznie w odniesieniu do tego obszaru prowadzone są czynności planistyczne
i opracowywany projekt lokalnych norm prawnych. Jedynie w odniesieniu do tego obszaru będą obowiązywać uchwalone przepisy prawa. Obszar tej musi następnie odpowiadać rysunkowi planu, który zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. stanowi załącznik do uchwały w sprawie uchwalenia planu miejscowego. Teren planu wyznaczony w uchwale o przystąpieniu musi być tożsamy
 z częścią graficzną planu, a część tekstowa planu stanowiąca treść uchwały może odnosić się wyłącznie do terenu objętego uchwałą w sprawie przystąpienia do uchwalenia (zmiany) planu
i w konsekwencji części graficznej planu (rysunku planu).*

*Wprawdzie rada gminy może w toku prac planistycznych, w miarę potrzeby, dokonywać zmian co do obszaru objętego przyszłym planem, lecz podjęcie tych czynności wymaga podjęcia przez radę gminy uchwały zmieniającej uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego.”.*

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 14 stycznia 2021 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 460/20, w którym Sąd orzekł: *„Przepis art. 14 ust. 1 u.p.z.p. stanowi, że w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Według art. 14 ust. 2 ww. ustawy integralną częścią uchwały, o której mowa w ust. 1, jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Tym samym, funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany.*

*Z przywołanych wyżej przepisów jasno wynika, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmuje określony obszar gminy wyznaczony granicami uchwały o przystąpieniu do jego sporządzenia. Określenie granic obszaru objętego planem wiąże radę gminy, co do terytorialnego zakresu ustaleń podjętych w planie. Rada gminy, uchwalając plan miejscowy,
nie ma kompetencji do ustalania przeznaczenia terenów znajdujących się poza obszarem objętym granicami tego planu. Tym samym, nie jest dopuszczalne rozstrzyganie w planie miejscowym
o przeznaczaniu gruntów, które nie znajdują się w granicach obszaru objętego ustaleniami tego planu (por. NSA w wyroku z dnia z dnia 6 czerwca 2018 r. II OSK 1689/16 COBSA).*

*W realiach niniejszej sprawy, jak trafnie ustalił organ nadzoru – co zostało potwierdzone także przez organ gminy - teren oznaczony geodezyjnie jako działka nr [...] znajdujący się na obszarze oznaczonym w na rysunku planu symbolem J12MN (stanowiącym załącznik nr 4 do zaskarżonej uchwały) nie był ujęty w granicach obszaru objętego projektem planu określonego w załączniku graficznym nr 4 do uchwały nr [...] z dnia [...] kwietnia 2018 r. o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego. Tym samym uznać należy, że w tym zakresie uchwalona zmiana planu miejscowego wykracza poza granice obszaru określonego załącznikiem do uchwały intencyjnej
z dnia [...] kwietnia 2018 r.*

*W konsekwencji należy zgodzić się ze skarżącym, że w niniejszej sprawie w sposób istotny naruszone zostały zasady sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące problematyki merytorycznej związanej ze stanowieniem tego aktu, tj. dotyczące uchwalania planu w granicach odmiennych od tych, które były określone w uchwale
o przystąpieniu do sporządzania planu i nieprzewidzianych w niej, a co oznacza, że skarga w tym zakresie zasługiwała na uwzględnienie.”;*

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 6 sierpnia 2020 r., w sprawie sygn. akt
IV SA/Po 1111/19, w której Sąd orzekł: „*Podkreślenia wymaga fakt, że uchwała intencyjna, mimo iż nie jest aktem prawa miejscowego, stanowi istotny wyznacznik, według którego plan miejscowy winien być sporządzony, określając w szczególności obszar, na którym projektowany m.p.z.p. ma zostać ustanowiony. Konsekwencją podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego jest rozpoczęcie procedury związanej z powstaniem tego planu i określenie granic obszaru nim objętego (por. wyrok WSA z 11.04.2019 r., II SA/Bk 54/19, CBOSA). Sąd w niniejszym składzie w pełni podziela pogląd, zgodnie z którym: „Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest uchwałą intencyjną, wyrażającą wolę gminy rozpoczęcia procedury planistycznej w odniesieniu do obszaru ściśle określonego w załączniku graficznym do tej uchwały. Uchwała ta pełni funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości, znajdujących się w granicach tego obszaru, iż co do tych nieruchomości została wszczęta procedura planistyczna. Bezsporne jest, że organ planistyczny nie może w ramach ustaleń planu wykroczyć poza granice opracowania planu wyznaczone uchwałą intencyjną” (wyrok NSA z 13.01.2017 r., II OSK 2863/16, CBOSA). W konsekwencji należy podzielić też stanowisko, że: „Ewentualne wykroczenie, w ramach prowadzonych przez Prezydenta prac planistycznych, poza obszar określony w części tekstowej i graficznej Uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, skutkowałoby naruszeniem przepisów o właściwości poprzez samowolne zakreślenie przez organ wykonawczy gminy obszaru objętego pracami nad planem” (wyrok WSA z 02.07.2009 r., IV SA/Po 318/09, CBOSA). I jeszcze: „Załącznik graficzny do uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wyznacza granice obszaru objętego projektowaną zmianą. Oznacza to, że obszar objęty miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmianą) musi być zgodny z obszarem wyznaczonym uchwałą o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a w każdym razie obszar uchwalonego planu nie może być większy niż pierwotnie zakładano rozpoczynając procedurę planistyczną” (wyrok WSA z 20.02.2019 r., II SA/Kr 24/19, CBOSA).*

*Przenosząc powyższe uwagi na grunt kontrolowanej sprawy, należy stwierdzić, że zachodzi istotna rozbieżność pomiędzy granicami projektowanego m.p.z.p., wskazanymi w zmienionej uchwale intencyjnej, a ich ostatecznym kształtem przyjętym w Planie miejscowym. Analiza porównawcza obu dokumentów pokazuje, że załącznik graficzny do zaskarżonej Uchwały obejmuje m.in. wymienione w skardze tereny oznaczone symbolami „KD-GP”, „KDx” „KK” i „3WS”, które w całości lub w części wykraczają poza granice obszaru zakreślonego w zmienionej uchwale intencyjnej.*

*Uchwała intencyjna – jak to już wyżej wskazano – pełni funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości znajdujących się w granicach obszaru zakreślonego w tej uchwale, iż co do tych nieruchomości została wszczęta procedura planistyczna. Godzi się jednak zauważyć, że uchwała ta, a contrario, pełni także funkcję informacyjną dla właścicieli nieruchomości znajdujących się poza obszarem wyznaczonym w uchwale intencyjnej (zwłaszcza właścicieli nieruchomości z takim obszarem sąsiadujących) – że ich nieruchomości procedurą planistyczną objęte nie zostały. To
z kolei może w sposób oczywisty skutkować brakiem zainteresowania ww. właścicieli nieruchomości sąsiednich toczącą się procedurą planistyczną (przejawiającym się w szczególności nieskładaniem wniosków do planu oraz niepodnoszeniem zarzutów do projektu planu)
– nie pozostając bez, przynajmniej potencjalnego, wpływu na ostateczną treść m.p.z.p. uchwalonego z przekroczeniem granic wyznaczonych w uchwale intencyjnej, a tym samym
z pogwałceniem praw proceduralnych właścicieli nieruchomości „włączonych” w taki sposób
w granice obszaru objętego uchwalonym planem miejscowym.*

*Podsumowując ten fragment rozważań, należy stwierdzić, że w ocenie Sądu uchwalenie Planu miejscowego, który swoimi granicami wykracza poza obszar wyznaczony w uchwale intencyjnej, stanowi istotne naruszenie zarówno zasad, jak i (przynajmniej pośrednio) trybu sporządzania m.p.z.p., wyczerpując tym samym hipotezę normy prawnej z art. 28 ust. 1 u.p.z.p.
i w konsekwencji uzasadniając – samodzielnie – stwierdzenie nieważności zaskarżonej Uchwały w całości.”.*

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło
do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także naruszenie właściwości organu, albowiem Rada Gminy Radzanów upoważniła organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach aniżeli wynika to z uchwały przystąpieniowej, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**.
**Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję
do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).
Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt
IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane
w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt
SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171
ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej
- wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność
uchwały Nr XXXII/232/2021 Rady Gminy Radzanów z 29 grudnia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów położonych na terenie części obrębów geodezyjnych Gradzanowo Włościańskie i Józefowo”,* w części ustaleń, o których mowa
w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, 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 bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/