



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 lipca 2023 r.

WNP-I.4131.174.2023

Rada Gminy Rzewnie

Rzewnie 19

06 – 225 Rzewnie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXII/392/2023 Rady Gminy Rzewnie z 26 czerwca 2023 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”, w zakresie ustaleń:

- § 23 pkt 1 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) i obiekty związane z produkcją rolną (...)”;
- § 30 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) zabudowa związana z gospodarką rolną i wodną oraz (...)”;
- § 30 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...), nadbudowy, rozbudowy (...), przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 25 pkt 2 i 3 (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 7.RM, 8.RM, 6.R, 20.R, 21.R, 22.R, 23.R, 25.R, 31.R, 32.R, 36.R i 2.MN.

Uzasadnienie

Na sesji 26 czerwca 2023 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr LXII/392/2023 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Powyższa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych została doręczona organowi nadzoru 30 czerwca 2023 r.

Pismem z 10 lipca 2023 r., znak: WNP-I.4131.174.2023 organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzewnie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego wraz z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących podjętej uchwały. Odpowiadając na ww. zawiadomienie, Przewodniczący Rady Gminy Rzewnie pismem z 17 lipca 2023 r., znak: PIROŚ 6722.2.2.2023 udzielił stosownych wyjaśnień, które częściowo zostały uwzględnione przez organ nadzoru.

Dokonując oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., które stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym tekst planu miejscowego w zakresie przeznaczenia terenów winien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Tymczasem, jak wynika z treści:

- § 23 pkt 1 lit. a oraz b uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.MN do 4.MN ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) jako przeznaczenie podstawowe - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, b) jako przeznaczenie uzupełniające - zabudowa usługowa, wiaty, obiekty związane z produkcją rolną,*”;
- § 25 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.RM do 8.RM ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) jako przeznaczenie podstawowe - zabudowa zagrodowa i mieszkaniowa jednorodzinna,*”,

co oznacza, niejednoznaczne określenie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: 1.MN, 2.MN, 3.MN, 4.MN, 1RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 7.RM i 8.RM.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w przywołanych powyżej wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie z 17 lipca 2023 r., w których wprost stwierdzono, że: „*(...) ad. 1) § 23 dotyczy terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej o symbolu od 1.MN do 4.MN. Jako przeznaczenie uzupełniające wskazano zabudowę usługową i wiaty. "Obiekty związane z produkcją rolną" - to określenie, które stanowi omyłkę redakcyjną i wkradło się przypadkowo w pkt. 1 lit. b). Nie występuje ono także w dalszych ustaleniach dotyczących zasad*

kształtowania zabudowy, wysokości czy dachach, gdyż nie było intencją planu aby w zabudowie jednorodzinnej, na części działek już istniejącej bądź będącej w trakcie realizacji - lokalizować "obiekty produkcji rolnej".

W tym miejscu należy wskazać, że co prawda w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), nie ma wprost definicji zabudowy mieszkaniowej, jednakże w § 3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej, przez którą należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;*
- zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć *w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych;*
- budynku mieszkalnego, przez który należy rozumieć: *budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny.*

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, że realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej, bądź wielorodzinnej.

Stosownie do wymogu § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, do której przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę. Natomiast w ramach terenów użytkowanych rolniczo, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 3.2 *tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych oraz gospodarstwach leśnych i rybackich*, dla których przypisano oznaczenie literowe *RU* oraz żółto - czerwoną kolorystykę, czy też w pozycji o liczbie porządkowej 3.3 *tereny zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych*, dla których przypisano oznaczenie literowe *RM* oraz żółto – jasnobrązową kolorystykę.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „*tereny zabudowy mieszkaniowej*

jednorodzinnej”, „*zabudowa zagrodowa*” i „*tereny obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych*” są odmiennym przeznaczeniem terenu.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne i nie może budzić jakichkolwiek wątpliwości.

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.

W tym stanie rzeczy wskazać należy, iż w przywołanych powyżej ustaleniach Rada Gminy Rzewnie dokonała określenia przeznaczenia terenów, które wzajemnie się wykluczają, bowiem jednocześnie dotyczy zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN) wraz z *obiektami związanymi z produkcją rolną* (RU) oraz zabudowy zagrodowej (RM) i zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (MN), które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

Na odrębność ww. przeznaczeń i konieczność wydzielania ich w ramach oddzielnych terenów wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 863/20, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Przepis ten nie zawiera żadnych zastrzeżeń i ograniczeń, co do linii rozgraniczających, czy przeznaczenia terenu, poza uznaniem ich za obowiązkowe ustalenia planu. (...) wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu planu miejscowego przepisów ww. rozporządzenia, odnoszących się do sposobu określenia ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa również także określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach (różnym przeznaczeniu), pod warunkiem,

że wzajemnie się one nie wykluczają i nie są ze sobą sprzeczne (por. wyrok NSA z 23 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2551/11, LEX nr 1112543). Jednakże za niedopuszczalne należy uznać objęcie liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie. W zakresie tym należy podzielić stanowisko Sądu pierwszej instancji. Trzeba bowiem wskazać, że zabudowa zagrodowa stanowi inny, szczególny rodzaj zabudowy odróżniający ją od zabudowy jedno lub wielorodzinnej. Na zabudowę zagrodową składa się zawsze zespół budynków, w szczególności budynki mieszkalne, gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub leśnych. Związanie gospodarstwa rolnego z zabudową zagrodową należy rozumieć funkcjonalnie, przyjmując cywilistyczne rozumienie gospodarstwa, jako pewnej całości produkcyjnej (art. 553 K.c.). Innymi słowy, zabudowa zagrodowa to siedlisko, czyli funkcjonalnie zorganizowane zabudowania o charakterze gospodarczym (produkcyjnym) oraz mieszkaniowym służące prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Budynki mieszkalne jednorodzinne w ramach budownictwa zagrodowego wchodzi w skład indywidualnych gospodarstw rolnych, o ile zamieszkałe są przez rolników i im służą (por. wyroki NSA: z dnia 4 grudnia 2008 r., sygn. II OSK 1536/07, LEX nr 477263; z dnia 19 września 2017 r., sygn. II OSK 2267/16, LEX nr 2409703). Istotne jest zatem właściwe rozgraniczenie tych terenów od siebie. Zadaniem linii rozgraniczających jest bowiem wytyczenie terenu objętego ustalonym przeznaczeniem. Jeżeli w planie ustalono dla terenu różne przeznaczenie to powinno się je rozgraniczyć przez zamieszczenie na rysunku planu linii rozgraniczających (§ 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r.). Specyfika i zakres ustaleń dotyczących przeznaczenia terenu dopuszcza jedynie stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych, nie daje natomiast podstaw do ustalania "mieszanych" sposobów przeznaczenia terenów bez wyraźnego rozgraniczenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...)"

W tym miejscu należy również dodać, że w ramach ustaleń § 25 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3) w zakresie zasad kształtowania zabudowy: a) maksymalna wysokość: - budynków mieszkaniowych, usługowych związanych z produkcją rolną i wiat nieprzekraczająca 10 m, - budynków garażowych i gospodarczych nieprzekraczająca 5 m, ”, w ogóle nie określono wysokości budynków inwentarskich, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 7.RM i 8.RM. Tym samym *de facto* nie jest możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w ramach określonego przeznaczenia, w postaci budynku inwentarskiego, i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, 110, 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak możliwości jego realizacji uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1360, z późn. zm.) „*Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, budynkami lub ich częściami, urządzeniami i inwentarzem, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.*”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja określonego przeznaczenia, w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego. Tym samym należy stwierdzić, iż brak określenia wysokości dla budynku inwentarskiego w ramach ustaleń § 25 pkt 3 lit. a uchwały, wyklucza faktyczną realizację przeznaczenia określonego, jako zabudowa zagrodowa, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.RM, 2.RM, 3.RM, 4.RM, 5.RM, 6.RM, 7.RM i 8.RM, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych.

Organ nadzoru wskazuje, że z przytoczonych powyżej przepisów odrębnych wynika, iż zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, stanowi inny rodzaj przeznaczenia, niż zabudowa zagrodowa, bowiem realizacja budynków mieszkalnych w ramach zabudowy zagrodowej, nie jest tożsama z realizacją zabudowy jednorodzinnej. Innymi słowy, brak możliwości lokalizowania budynków inwentarskich, będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej, uniemożliwia jej realizację, co oznacza, że faktyczna zabudowa na tych terenach to zabudowa jednorodzinna, albowiem to właśnie ona spełnia wszelkie wymogi określone w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wskazać, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie przeznaczenia terenu oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, jest obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, co oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy nie może pozostać w obrocie prawnym uchwała bez jednoznacznego określenia przeznaczenia ww. terenów. Tym samym istnieje konieczność, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów, które wzajemnie się nie wykluczają.

W tym miejscu uzasadnienia należy również podkreślić, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:

- budynków: minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

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

Jak wynika bowiem z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu: „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...) a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy (...)”, oraz przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, iż ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Tymczasem w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.RŁ, 2.RŁ, 3.RŁ, 4.RŁ, 5.RŁ, 6.RŁ, 7.RŁ, 8.RŁ, 9.RŁ, 10.RŁ, 11.RŁ, 12.RŁ, 13.RŁ, 14.RŁ, 15.RŁ i 16.RŁ, dla których w ramach przeznaczenia uzupełniającego dopuszczono zarówno zabudowę związaną z gospodarką

rolną i wodną (vide § 30 pkt 2), jak również możliwość remontu, nadbudowy, rozbudowy i przebudowy istniejącej zabudowy, przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 25 pkt 2 i 3 uchwały (vide § 30 pkt 4), nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, w zakresie braku wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu miejscowego w granicach ww. terenów, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

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

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20.

Skoro zatem z jednej strony, przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. Z drugiej zaś strony, sam Przewodniczący Rady Gminy Rzewnie wyjaśnia w ww. piśmie z 17 lipca 2023 r., iż: „(...) *Na rysunku planu, na terenach RŁ nie wrysowano również linii zabudowy - ze względu na fakt, iż plan miejscowy nie przewiduje możliwości lokalizowania zabudowy. Zbieżne to jest także z wytycznymi studium uwarunkowań, w którym wskazuje się łąki i pastwiska jako tereny z ograniczeniem zabudowy (rozdział 2.4, III. Kierunki zagospodarowania). (...)*”, to stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, § 30 pkt 4, w zakresie sformułowania: „(...), *nadbudowy, rozbudowy (...), przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 25 pkt 2 i 3 (...)*”;

Jednocześnie skoro zgodnie z ustaleniami:

- § 3 ust. 1 pkt 2, w brzmieniu: „*1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 2) nieprzekraczalnej linii zabudowy - należy przez to rozumieć oznaczoną na rysunku planu linię wyznaczającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w jakiej można sytuować budynek, z dopuszczeniem wysunięcia przed linię zabudowy na odległość do 1,2 m: schodów zewnętrznych, balkonów, tarasów, wykusy, windy dla osób niepełnosprawnych, podjazdów dla wózków itp., przy czym nie dotyczy to obiektów małej architektury;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 3, w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są treścią załącznika graficznego: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;*”;
- § 7 pkt 1 lit. a, w brzmieniu: „*Dla całego obszaru objętego planem ustala się: 1) w zakresie zasad zagospodarowania terenów: a) realizację zabudowy zgodnie z liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu, przy czym dla budynków lub ich fragmentów zlokalizowanych poza lub na tej linii - dopuszcza się przebudowę, rozbudowę w kierunku tej linii, oraz zgodnie z warunkami niniejszego planu,*”;
- § 25 pkt 2 lit. a, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.RM do 8.RM ustala*

się: (...) 2) w zakresie zasad zagospodarowania terenu: a) lokalizowanie zabudowy zgodnie z przebiegiem linii zabudowy oznaczonej na rysunku planu,”;

- § 29 pkt 2 i 5, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami od 1.R do 36.R ustala się: (...) 2) przeznaczenie uzupełniające -zabudowa związana z gospodarką rolną oraz infrastruktura techniczna, drogi transportu rolnego; (...) 5) możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym, pod warunkiem że działka posiada ustalony dojazd z układem dróg publicznych, przy zachowaniu parametrów i wskaźników wymienionych w § 25 pkt 2 i 3.”,

to w tym przypadku również doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną, z uwagi na brak wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 6.R, 8.RM, 20.R, 21.R, 22.R, 23.R, 25.R, 31.R, 32.R i 36.R. Z kolei sam brak określenia linii zabudowy w ramach ww. terenów, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem na tych terenach możliwa jest realizacja budynków.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17,
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15,
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny

określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1, nie określono linii zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, zaś z ustaleń części tekstowej wynika możliwość realizacji zabudowy zagrodowej i usługowej wraz z zabudową związaną z produkcją rolną.

W tej sytuacji, brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych.

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

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania zmiany 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 nieściskość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

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

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli

konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”.

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXII/392/2023 Rady Gminy Rzewnie z 26 czerwca 2023 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie*”, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie

gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/