



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 marca 2025 r.

WP-I.4131.28.2025

Rada Gminy Mińsk Mazowiecki

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 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX.100.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 30 stycznia 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego części miejscowości Brzoze, Dłużka, Borek Miński, Żuków – etap A6.3.1”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 6, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 14 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 14 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 17 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 17 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 18 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 4, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 5, w zakresie sformułowania „(...) *nadziemną* (...)”;
- § 27 oraz w części graficznej w zakresie w jakim dotyczy terenu oznaczonego symbolem 3KDD, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 69/1 z obrębu 0043-Żuków w gminie

- Mińsk Mazowiecki, stanowiącej teren zamknięty ustalony przez ministra właściwego do spraw transportu;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza do realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 22MN-U i 29MN-U;
 - części graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy, dopuszczającej do realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 35MN-U i 36MN-U;
 - części graficznej, w zakresie w jakim oznaczenie granic terenów zamkniętych odnosi się do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 71/1, 80/1, 81/1, 109/1 z obrębu 0043-Żuków w gminie Mińsk Mazowiecki;
 - części tekstowej i graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 5RM, 6RM, 8RM i 9RM.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podjęła uchwałę Nr IX.100.2025 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego części miejscowości Brzoze, Dłużka, Borek Miński, Żuków – etap A6.3.1”.

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 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie 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), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z „art. 67 ust. 3” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 10 lutego 2025 r., przy piśmie Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki z 6 marca 2025 r., znak: RO.0711.1.2.2025.SK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Mińsk Mazowiecki zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 6 marca 2025 r., znak: WP-I.4131.28.2025.

Ponadto, Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 27 lutego 2025 r., znak: WP-I.4130.89.2025, do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie,

Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego, dotyczącego procesu przebiegu uzgodnień przedmiotowego projektu planu miejscowego, w zakresie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

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

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

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

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

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro **pismem z 17 października 2013 r., znak: IP.6721.1.2013, Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki wystąpił z wnioskiem odpowiednio o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Mińsk Mazowiecki zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uchwałą Nr XXXIV/176/10 z **29 kwietnia 2010 r.**, to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. **w brzmieniu przed 21 października 2010 r.**

Jak wynika bowiem z treści art. 4 ust. 2 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: „ 2. *Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że skoro zgodnie z treścią art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r.: „1. *Do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związków metropolitalnych, a także ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy: 1) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub do sporządzenia lub zmiany ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i 2) ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu studium lub planu do publicznego wglądu* - stosuje się przepisy dotychczasowe.”,

to w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały przepisy ww. ustawy Prawo wodne obowiązujące od 1 stycznia 2018 r., bowiem 4 grudnia 2024 r. ogłoszono przez obwieszczenie Wójta Gminy Mińsk Mazowiecki o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego części miejscowości Brzoze, Dłużka, Borek Miński, Żuków – etap A6.3.1.

Jak wynika w tym przypadku, z uzasadnienia decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z 7 października 2024 r., znak: W.RPP.610.379.2024.AP: „(...) Odnosząc się do proponowanego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdzono, że w części tekstowej

zamieszczono zapisy: §9. W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie przepisów odrębnych, granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się: 3) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% oraz na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, wyznaczonych na rysunku planu w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego, ustala się: a) obowiązek przestrzegania ograniczeń ustanowionych w przepisach odrębnych, dotyczących ochrony przed powodzią, w tym w szczególności wynikających z ustawy prawo wodne, b) **zakaz realizacji budynków.** (...)”

Również w treści **§ 9 pkt 4 lit. a oraz b** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie przepisów odrębnych, granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się: (...) 4) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% oraz na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10%, wyznaczonych na rysunku planu w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego, ustala się: a) obowiązek przestrzegania ograniczeń ustanowionych w przepisach odrębnych, dotyczących ochrony przed powodzią, w tym w szczególności wynikających z ustawy prawo wodne, b) **zakaz realizacji budynków.** (...)”

Tymczasem, jak wynika z przekazanego rysunku planu miejscowego w skali 1:2000 stanowiącego załącznik nr 1, w granicach terenów oznaczonych symbolami: 22MN-U, 29MN-U, 35MN-U i 36MN-U, wrysowano odpowiednio nieprzekraczalną linię zabudowy lub wyznaczono tylko strefę ograniczeń zabudowy wynikającą z przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego bez określenia linii zabudowy na rysunku planu, co oznacza *de facto* możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wbrew przywołanym powyżej ustaleniom § 9 pkt 4 lit. b uchwały.

Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość, w jakiej może być usytuowany budynek w stosunku do linii rozgraniczającej drogi lub innego terenu, bez uwzględnienia balkonów, loggii, werand, ganków, wykuszy, okapów, nadwieszów, rynien, rur spustowych, gzymsów, parapetów, schodów, ramp oraz innych podobnych elementów architektonicznych wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m oraz schodów zewnętrznych, podestów i ramp przy wejściach do budynków;”. Natomiast zgodnie z treścią § 10 pkt 4 uchwały: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się: (...) 4) strefę ograniczeń zabudowy wynikającą z przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego,

obejmującą pas szerokości 12 m od linii rozgraniczającej lasu, w granicach której obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenu oraz ograniczenia w użytkowaniu.”.

Ponadto, z treści legendy rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1, wynika, iż **nieprzekraczalne linie zabudowy stanowią obowiązujące ustalenia planu**, a także zgodnie z treścią ustaleń, zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały: „1. Dla obszaru objętego granicami określonymi w § 1 niniejszej uchwały **ustala się:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”;
- § 5 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Rysunek planu zawiera następujące elementy: (...) 4) **oznaczenia obowiązujące:** (...) c) **nieprzekraczalne linie zabudowy**;”;
- § 6 pkt 1 uchwały: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania **ustala się:** 1) **lokalizacja budynków zgodnie z oznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy**;”;
- § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały: „2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu, zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, **ustala się:** (...) 2) **nieprzekraczalne linie zabudowy: zgodnie z rysunkiem planu**;”.

Powyższe oznacza, iż dla ww. terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, oznaczonych symbolami: 22MN-U, 29MN-U, 35MN-U i 36MN-U, o których mowa w § 15 ust. 1 uchwały, usytuowanych **w części w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, Rada Gminy Mińsk Mazowiecki w ogóle nie uwzględniła warunków określonych w § 9 pkt 4 lit. b uchwały**, a tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, w zakresie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a także art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w związku

z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: „2. *Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”. Ponadto, 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z treścią art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p., 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku*

planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej. (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- 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, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- 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, w którym Sąd stwierdził, iż: *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak*

korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekst 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 § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową 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 w zakresie

możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w granicach ww. terenów, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy usytuowanej w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w ramach tych terenów.

Należy bowiem stwierdzić, iż **mimo określenia w sposób prawidłowy w § 9 pkt 4 lit. a oraz b uchwały, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w granicach szczególnego zagrożenia powodzią, a także prawidłowego odesłania do ich stosowania w § 15 ust. 5 uchwały, to jednak wbrew decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z 7 października 2024 r., znak: W.RPP.610.379.2024.AP, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanych w ramach ww. terenów oznaczonych symbolami: 22MN-U, 29MN-U, 35MN-U i 36MN-U, wynika możliwość realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej, o których mowa w § 15 uchwały, przy zastosowaniu nieprzekraczalnej linii zabudowy, czy tym bardziej oznaczonej tylko strefy ograniczeń zabudowy od lasu.**

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby 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; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”.

Ponadto, zgodnie z mającym zastosowanie w niniejszej sprawie § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia części tekstowej planu miejscowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć przepisy ustawy Prawo wodne, w szczególności zaś art. 166 ust. 2 pkt 5, ust. 8 i ust. 10 pkt 1, 2, 3, 4 i 5, z których wynika odpowiednio, iż: „2. *Projekty: (...) 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (...) - wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 8. W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla: 1) planowanej zabudowy, 2) planowanego zagospodarowania - terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 10. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane*

zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.”.

Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu. Oznacza to, że każda realizacja nowej zabudowy oraz rozbudowa istniejących budynków musiałaby uwzględniać, określone na rysunku planu miejscowego, linie zabudowy w tym również określone w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co wynika także z ustaleń § 15 ust. 2 pkt 2 uchwały. Tym samym, wbrew treści § 9 pkt 4 lit. b uchwały, z którego wprost wynika **zakaz realizacji budynków**, wraz z odesłaniem do jego stosowania zawartym w § 15 ust. 5 uchwały, w tym przypadku doszło do sytuacji, w której **sposób wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu, a tym bardziej ich brak, oznacza możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią w granicach ww. terenów.**

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

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie sprowadza się jedynie do wskazania obszarów w planie miejscowym, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., nie ma na celu jedynie wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, nie jest tylko i wyłącznie wskazanie samych granic obszarów chronionych, w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych, w części tekstowej uchwały, ale sformułowanie konkretnych ustaleń

w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Analizując powyższe przepisy organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym **konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP, np. poprzez uwzględnienie wymagań określonych w decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie z 7 października 2024 r., znak: W.RPP.610.379.2024.AP, wraz z zachowaniem wewnętrznej spójności części tekstowej uchwały z częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.**

Kwestia konieczności uwzględnienia przepisów odrębnych w ustaleniach planu miejscowego znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*

W związku z powyższym ponownie należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu, jak również ewidentnej sprzeczności tekstu planu z rysunkiem w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 21 października 2010 r., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Mińsk Mazowiecki podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez

uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p. oraz przepisy wykonawcze wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzą o naruszeniu prawa (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. 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.

Tymczasem, prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkować powinno wprowadzeniem jednoznacznego zakazu zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią.

Tożsame, co do zasady, zakazy zawarte były w nieobowiązujących już przepisach ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), szeroko komentowanych w ramach stanowiska judykatury, w przedmiocie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku

tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym Sąd stwierdził: „Zgodzić się należało z twierdzeniem Wojewody, że takie ustalenia części graficznej i tekstowej planu mogą wywołać u przeciętnego odbiorcy przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenach oznaczonych symbolami m.in. MN, U, MNU – może być zabudowana, podczas gdy taka możliwość istnieje wyłącznie w razie uzyskania indywidualnej decyzji przewidzianej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Mając na uwadze, że analizowane postanowienia uchwały dotyczą tak istotnych treści prawa własności przysługującego poszczególnym podmiotom do nieruchomości objętych obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, to wszelkie ograniczenia wynikające z powszechnego zakazu zabudowy powinny być w sposób jednoznaczny przewidziane w przyjmowanych rozwiązaniach planistycznych. Podkreślenia wymaga to, że Sąd Wojewódzki błędnie zarzuty skargi potraktował jako równoznaczne z domaganiem się przez organ nadzoru wprowadzenia do planu miejscowego zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Jak trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma być literalnie powtórzony w ramach ustaleń planistycznych, ale powinien być uwzględniony przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych. Niewłaściwe jest również wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, że zwolnienie od zakazu zabudowy przewidziane w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego może być uzależnione od dopuszczalności zabudowy terenu w planie miejscowym. Jak wynika wyraźnie z wymienionego przepisu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić od ustawowych zakazów obowiązujących na obszarze szczególnego zagrożenia prowadzą, o ile zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią. Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Konieczność uwzględnienia w aktach planistycznych zakazu zabudowy uregulowanego w art. 88l ust. 1 Prawa budowlanego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 12 lipca 2012 r., II OSK 1063/12; z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 3088/13).”.

Analogiczne stanowisko zawarto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym dobitnie stwierdzono, że: „W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W planie miejscowym, określa się obowiązkowo m.in. "(...) granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu planu miejscowego zawarte są m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne. (...) Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi. Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Wyszaków nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 14 pkt 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15 i 20 zaskarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewidziano możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego. Podkreślić trzeba, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. 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. Zatem jednoczesne wskazanie w zaskarżonej uchwale obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych narusza kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, bowiem jak wskazano wyżej, do jego wyłącznej właściwości należy każdorazowo ocena, czy dana inwestycja może być zrealizowana, a jeśli tak to również przesądza o jej lokalizacji. Zatem zapisy m.p.z.p. powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88l ustawy Prawo wodne może zezwalać na pobudowanie. Porównanie tekstu planu oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach istotnie może występować sprzeczność między tekstem i rysunkiem planu, w zakresie rozumienia oznaczeń terenów szczególnie zagrożonych powodzią i wyjaśnienia, czy tereny zalewowe należą do tej kategorii ochronnej, co wymagało przede wszystkim przeanalizowania przez Sąd I instancji przywołanych wyżej przepisów i wyprowadzenia stosownych wniosków.”.

Identyczne stanowisko zawarto także w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym m.in. z: 19 listopada 2014r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15; 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14; 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 10 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 392/14; 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13.

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy zawartą w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, **ponownie należy stwierdzić, iż w ustaleniach części tekstowej i graficznej przedmiotowego planu miejscowego, dla przywołanych powyżej terenów, wprowadzono *de facto* możliwość realizacji budynków oraz ich rozbudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, a tym samym doszło do istotnego naruszenia przepisów**

art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

W tym miejscu należy również dodać, iż zgodnie z ustaleniami tekstu Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mińsk Mazowiecki, przyjętego uchwałą Nr XXVI/141/09 z 12 sierpnia 2009 r., zmienionego przez Radę Gminy Mińsk Mazowiecki uchwałami Nr XXXVIII.333.2022 i Nr XLVII.432.2022 z 15 grudnia 2022 r., zawartymi na str. 184 kierunków Studium, określono, że: „(...) Terenami wyłączonymi spod zabudowy w Studium są: (...) • obszary narażone na powodzie niezabudowane, w tym osuwiskowe, (...)”.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzenia planu miejscowego, co w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały

w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu miejscowego z rysunkiem, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2023 r., sygn. akt **VIII SA/Wa 264/23**, po rozpoznaniu analogicznej sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XLII/293/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście „na” Pilicą z 28 grudnia 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla działki nr ewid. 897, obręb Wólka Magierowa”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej z 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p., a wyc do jej kontroli ma zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p., zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. (...) Należy podkreślić, że Wojewoda w złożonej skardze zawarł zarzuty dotyczące naruszenia zarówno zasad sporządzania planu miejscowego, jak i trybu jego sporządzania. Przepis art. 166 ust. 1 pkt 1 P.w. przewiduje,

iz
w celu zapewnienia ochrony ludności imienia przed powodzią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W związku z tym projekt planu miejscowego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w.). Powyższe zasady mają odzwierciedlenie w przepisach

u.p.z.p.
I tak: zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym obligatoryjnie określa się granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Natomiast zgodnie z art. 17 u.p.z.p., określającym procedurę planistyczną, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmuje określone w tym przepisie kolejne czynności, w tym m.in. występuje uzgodnienie projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu

położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p.). (...) Istotą sporu w przedmiotowej sprawie jest ocena, czy kontrolowany m.p.z.p. został uchwalony z uwzględnieniem wymogów organu uzgadniającego w zakresie ustalenia granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz ustalenia w związku z tym zakazu zabudowy na tym obszarze (§ 10 uchwały). Racje ma organ, że plan miejscowy musi być zgodny z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia, tj. w tym przypadku 28 grudnia 2021 r. Z akt administracyjnych sprawy wynika, że na tę datę Rada Miasta dysponowała dwiema odmownymi decyzjami Dyrektora RZGW: z 18 września 2020 t. oraz 18 marca 2021 r. Z uwagi na treść uzgodnienia organ był zobowiązany tak przygotować projekt planu miejscowego, aby wprowadzić uwagi i zmiany wynikające z decyzji odmawiającej jego uzgodnienia. Jak słusznie zauważył skarżący, w przedmiotowych aktach administracyjnych znajduje się pismo z 5 stycznia 2022 r., w którym organ zwrócił się do Dyrektora RZGW o ponowne uzgodnienie projektu planu miejscowego. Należy zauważyć, że czynność ta miała miejsce już po uchwaleniu m.p.z.p., a więc poza procedurą planistyczną dotyczącą kontrolowanej uchwały. Rzeczywiście organ oraz Dyrektor RZGW prowadzili wymianę dokumentacji za pomocą poczty elektronicznej, w wyniku czego organ uzgadniający otrzymał skorygowany projekt przedmiotowego planu, jednak miało to miejsce po uchwaleniu zaskarżonej uchwały, tj. 12 stycznia 2022 r. Nie znajduje żadnego uzasadnienia tłumaczenie organu zawarte w odpowiedzi na skargę, że było to potwierdzenie wykonanej procedury uzgodnieniowej sprzed uchwalenia planu, bo nie odnaleziono pisma skierowanego do Dyrektora RZGW w celu uzgodnienia projektu m.p.z.p. w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. Ostatecznie organ uzgadniający wydał pozytywną decyzję dopiero 20 stycznia 2022 t., jednak ta czynność nastąpiła również po uchwaleniu zaskarżonej uchwały. Trudno zrozumieć z odpowiedzi na skargę, jaki projekt planu organ przesłał Dyrektorowi RZGW celem uzgodnienia 12 stycznia 2022 r. w ślad za pismem z 5 stycznia 2022 t., jeżeli już 28 grudnia 2021 t. Rada Miasta podjęła uchwałę w przedmiocie m.p.z.p. Z porównania dat i analizy poszczególnych czynności organu wynika, że Rada Miejska uchwaliła m.p.z.p., którego projekt nie uzyskał uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. i art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w., tj. w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji **rozwiązania przyjęte w zaskarżonej uchwale są tożsame z projektem planu, którego nie uzgodniono decyzją Dyrektora RZGW**

z 18 marca 2021 r. Wynika to jednoznacznie z pisma Dyrektora RZGW z 4 marca 2022 r., który wyjaśniał Wojewodzie jego wątpliwości zawarte w piśmie z 9 lutego 2022 r. Dodatkowo w piśmie z 19 czerwca 2022 r. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że **Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy w wersji, dla której odmówiono uzgodnienia, nie zaś w wersji uzgodnionej. W orzecznictwie sądów**

administracyjnych (por. orzeczenia wskazane w skardze) oraz doktrynie przyjmuje się jednolicie, że pominiecie etapu uzgodnień stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego. *Ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck Warszawa 2011, s.229). Zatem należy przyjąć, że błędne wyznaczenie na rysunku planu miejscowego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia, stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały na podstawie art.28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że naruszenie zasad i procedury uchwalania planu miejscowego w przedmiotowej sprawie dotyczy obligatoryjnego elementu na tyle istotnego, że koniecznym jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały w całości i ponowienie przez Radę Miasta procedury planistycznej. (...)”.

Ponadto, w tym miejscu należy wskazać, że dla terenów oznaczonych symbolami: **1RM, 2RM, 5RM, 6RM, 8RM i 9RM**, w treści § 22 ust. 1, ust. 2 pkt 2, 3, 4, 5, 7 i ust. 3 uchwały, określono: „1. Dla terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, oznaczonych na rysunku planu symbolami **1RM – 9RM** ustala się przeznaczenie podstawowe: zabudowa zagrodowa. 2. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kształtowania krajobrazu, zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, ustala się: (...) 2) nieprzekraczalne linie zabudowy: zgodnie z rysunkiem planu; 3) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 40%; 4) minimalną nadziemną intensywność zabudowy: 0,001; 5) maksymalna nadziemną intensywność zabudowy – 0,8; (...) 7) maksymalna wysokość budynków: 12 m; (...) 3. Dla terenów, o których mowa w ust. 1, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obowiązują ograniczenia w zagospodarowaniu terenów określone w §9 pkt 4.”, **podczas gdy na rysunku planu w ogóle nie wrysowano linii zabudowy w ramach tych terenów.** Tymczasem, w związku z określonymi dla ww. terenów, parametrami

i wskaźnikami kształtowania zabudowy, tj. maksymalną powierzchnią zabudowy, minimalną i maksymalną intensywnością zabudowy, udziałem powierzchni biologicznie czynnej, wysokością budynków, a także w związku z definicją *nieprzekraczalnej linii zabudowy* zawartą w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, oraz mając na uwadze obligatoryjne elementy wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 21 października 2010 r., treść przedmiotowego planu miejscowego w tym przypadku, winna określać w sposób jednoznaczny linie zabudowy w granicach ww. terenów, dla zabudowy zagrodowej.

Jak wynika bowiem z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu mającym zastosowanie w niniejszej sprawie: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym **linie zabudowy**, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 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;*”, 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.**

Tym samym należy stwierdzić, iż rysunek planu stanowiący załącznik Nr 1 narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte w: § 2 ust. 1 pkt 7, § 3 ust. 1 pkt 6, § 5 pkt 4 lit. c, § 6 pkt 1 oraz § 22 ust. 2 pkt 2 przedmiotowej uchwały, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w ramach terenów oznaczonych symbolami: **1RM, 2RM, 5RM, 6RM, 8RM i 9RM**, dla których w treści § 22 ust. 1 uchwały, określono możliwość realizacji zabudowy zagrodowej.

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, skoro dla tych terenów wynika możliwość realizacji zabudowy wraz z określeniem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, tj. wysokość budynków, czy intensywność zabudowy.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje

odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, **w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu.** Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. **Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć** (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia

w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw. Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. **Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN.** Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak **mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego.** Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). **Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania

- przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, **przedmiotem ustaleń**

planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że: „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że: „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część

tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka

twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

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

Tymczasem, na rysunku planu stanowiącym załącznik Nr 1, nie określono linii zabudowy w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **1RM, 2RM, 5RM, 6RM, 8RM i 9RM**, zaś z ustaleń części tekstowej wynika wprost możliwość realizacji zabudowy.

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 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. całych jednostek terenowych.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenów, wyznaczające jednoznaczne granice obszaru, na którym może być realizowana nowa zabudowa, skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu, w ramach terenów, dla których określono możliwość lokalizacji nowych budynków, odpowiednio w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usługowej oraz zabudowy zagrodowej, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

(Dz. U. poz. 1116). 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 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

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

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

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

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

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

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

Powyższy brak określenia linii zabudowy w ramach ww. terenów, stanowi istotne naruszenie przepisów 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 także stanowi ewidentną sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie, co w tym przypadku przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do całych jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 5RM, 6RM, 8RM i 9RM.

W tym miejscu uzasadnienia należy dodać, iż mając na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w **brzmieniu przed 21 października 2010 r.**, to w przedmiotowej sprawie brak podstaw prawnych do określenia nadziemnej intensywności zabudowy, właściwej dla procedur po 24 września 2023 r.

Należy ponownie wyjaśnić, że skoro Rada Gminy Mińsk Mazowiecki zainicjowała proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego uchwałą Nr XXXIV/176/10 z **29 kwietnia 2010 r.**, zaś **pismem z 17 października 2013 r., znak: IP.6721.1.2013, Wójt Gminy Mińsk Mazowiecki wystąpił z wnioskiem odpowiednio o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, to zgodnie z dyspozycją przywołanego powyżej art. 4 ust. 2

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, zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed 21 października 2010 r.

Tymczasem, wbrew ww. przepisom, nie określono w sposób prawidłowy minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, w ramach ustaleń zawartych w: § 3 ust. 1 pkt 6, § 14 ust. 2 pkt 4 i 5, § 15 ust. 2 pkt 4 i 5, § 16 ust. 2 pkt 4 i 5, § 17 ust. 2 pkt 4 i 5, § 18 ust. 2 pkt 4 i 5, § 19 ust. 2 pkt 4 i 5 oraz § 22 ust. 2 pkt 4 i 5 uchwały, które nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed 21 października 2010 r. Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. ustaleń, w zakresie sformułowania „nadziemną”.

Ponadto, biorąc pod uwagę ustalenia zawarte w:

- § 5 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Rysunek planu zawiera następujące elementy: (...) 5) oznaczenia obowiązujące wynikające z przepisów odrębnych: a) **granica terenów zamkniętych**,”;
- § 9 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie przepisów odrębnych, granic i sposobów zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się: (...) 3) **w granicach terenów zamkniętych, oznaczonych na rysunku planu, obowiązek przestrzegania przepisów odrębnych z zakresu transportu kolejowego**,”;
- § 10 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy ustala się: (...) 3) **w granicach stref ochronnych linii kolejowej 10 m i 20 m, wskazanych na rysunku planu, w celu zapewnienia eksploatacji linii kolejowej, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także bezpieczeństwa ruchu kolejowego obowiązują nakazy, zakazy oraz ograniczenia, zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego, w tym dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych, sytuowania drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych, przy czym ograniczenia w sytuowaniu budowli i budynków dotyczą wyłącznie strefy ochronnej linii kolejowych 10 m**,”;

należy stwierdzić, iż szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia użytkowania, w tym również zakaz zabudowy na terenach graniczących z obszarem kolejowym wynika wprost z art. 53 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 697, z późn. zm.), zgodnie z którym: „1. Usytuowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowych, bocznic kolejowych i przejazdów kolejowych może mieć miejsce

w odległości niezakłócającej ich eksploatacji, działania urządzeń związanych z prowadzeniem ruchu kolejowego, a także niepowodującej zagrożenia bezpieczeństwa ruchu kolejowego. 2. **Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m, z zastrzeżeniem ust. 4.(...) 4. Przepisu ust. 2 nie stosuje się do budynków i budowli przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego i utrzymania linii kolejowej oraz do obsługi przewozu osób i rzeczy.**”.

Dodatkowo ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu dla terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 1247, z późn. zm.).

Obszar kolejowy zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy o transporcie kolejowym, to „(...) powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy”. Zgodnie z decyzją Nr 14 Ministra Infrastruktury z 18 września 2020 r. w sprawie ustalenia terenów zamkniętych, przez które przebiegają linie kolejowe (Dz. Urz. MI. poz. 38, z późn. zm.), **załącznik nr 7 do decyzji, określa granice i powierzchnie terenów zamkniętych dla województwa mazowieckiego.**

Jak wynika z ww. załącznika nr 7, w **granicach przedmiotowego planu miejscowego zlokalizowany jest obszar kolejowy w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 69/1 z obrębu 0043-Żuków w gminie Mińsk Mazowiecki, stanowiący teren zamknięty, który usytuowany jest w ramach terenu oznaczonego symbolem 3KDD.**

Tymczasem, mając na uwadze treść przepisu:

- **art. 4 ust. 3** ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „3. ***W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych.*** W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy.”;
- **art. 4 ust. 2** 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,

należy stwierdzić, iż **z jednej strony przedmiotowy plan miejscowy nie może ustalać przeznaczenia oraz określać sposobu zagospodarowania dla terenów zamkniętych, które zostały ustalone przez ministra właściwego do spraw transportu.** Ustawodawca dopuścił bowiem

możliwość zagospodarowania terenów kolejowych zamkniętych w art. 4 ust. 4 ustawy o p.z.p., który został dodany przez art. 1 pkt 1 ww. ustawy z 25 czerwca 2010 r. i zaczął obowiązywać **dopiero dla procedur rozpoczętych od 21 października 2010 r.**

Z drugiej zaś strony, na rysunku przedmiotowego planu miejscowego dokonano błędnego wyznaczenia samych *granic terenów zamkniętych* w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 71/1, 80/1, 81/1, 109/1 z obrębu 0043-Żuków w gminie Mińsk Mazowiecki, które nie stanowią terenu kolejowego zamkniętego. Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w piśmie Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego z 1 października 2024 r., znak: DOP-WUPM.481.1.741.2024.4.AG.

Odnosząc się zatem do terenu kolejowego zamkniętego, zlokalizowanego w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym **69/1** z obrębu 0043-Żuków w gminie Mińsk Mazowiecki, usytuowanego w ramach terenu oznaczonego symbolem **3KDD**, który zgodnie z § 27 uchwały, stanowi teren drogi publicznej klasy dojazdowej, przeznaczony pod realizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, zieleni urządzonej, parkingi, stanowiska postojowe, **należy stwierdzić, że zamiast ustalenia TYLKO granic tego terenu kolejowego oraz granic jego stref ochronnych,** dopuszczono do realizacji dróg publicznych i parkingów oraz obiektów infrastruktury technicznej, a także zieleni urządzonej, **nie związanych wyłącznie z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej.**

Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 3, art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9 oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 8 o transporcie kolejowym, a także § 4 pkt 7 i § 7 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o transporcie kolejowym, w obszarze kolejowym mogą być lokalizowane wyłącznie wskazane powyżej **elementy infrastruktury kolejowej**, w tym przede wszystkim drogi kolejowe, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy, **nie zaś ogólnodostępne drogi publiczne, zaliczone na podstawie ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 320, z późn. zm.) do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy.** Brak również możliwości realizacji **parkingów nie związanych z obsługą ruchu kolejowego i utrzymaniem linii kolejowej.**

Powyższe wynika również z utrwalonego stanowiska judykatury. W tym kontekście na uwagę zasługują m.in. wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 stycznia 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1691/11 (teza), w którym Sąd stwierdził: „*W definicji ustawowej obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów nie wymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 1594). Zakaz ten wzmacnia ustanowienie dalszego zakazu chociażby zbliżenia się tych innych obiektów do granic obszaru (art. 53), a zatem tym bardziej zakazane jest sytuowanie innych obiektów wewnątrz obszaru kolejowego. Odstępstwo od warunków usytuowania budynków i budowli określonych w art. 53 ust. 2 ustawy może bowiem prowadzić do usytuowania takiego obiektu w odległości mniejszej niż 10 metrów od granicy obszaru kolejowego, a nawet bezpośrednio w granicy z takim obszarem. Z całą pewnością odstępstwo takie nie może jednak prowadzić do usytuowania budowli wewnątrz obszaru kolejowego, albowiem odstępstwa od warunków usytuowania budynków i budowli jako wyjątki od ustanowionych reguł w żadnym wypadku nie mogą być interpretowane rozszerzająco. Prawidłowa wykładnia art. 57 ust. 1 ustawy w zw. z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym winna prowadzić do wniosku, iż każde odstępstwo od warunków określonych w art. 53 ust. 2 ustawy może dotyczyć wyłącznie terenu usytuowanego na zewnątrz od granic obszaru kolejowego, nie zaś do dopuszczenia możliwości realizacji inwestycji wewnątrz tego obszaru - na obszarze kolejowym.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2013 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1276/12 (teza), w którym Sąd stwierdził: „*1. Definicja "obszaru kolejowego" nie pozwala na żadne odstępstwa od ściśle określonego charakteru tego obszaru, wszelkie próby rozszerzenia tego są pozbawione podstaw. W definicji ustawowej obszaru kolejowego określono w sposób pozytywny wszelkie obiekty, które mogą się na nim znajdować, co oznacza zakaz sytuowania tam obiektów nie wymienionych w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2007 r. Nr 16, poz. 94 ze zm.). Zakaz ten wzmacnia ustanowienie dalszego zakazu chociażby zbliżenia się tych innych obiektów do granic obszaru, zatem zgodnie z argumentacją a minori ad maius tym bardziej jest zakazane sytuowanie innych obiektów wewnątrz obszaru kolejowego. 2. Za brakiem możliwości lokalizowania budowli nie związanych z infrastrukturą kolejową w obszarze kolejowym przemawia także wykładnia systemowa, albowiem chociażby z dyspozycji art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym wynika, że zarządca, przewoźnik kolejowy i użytkownik bocznicy kolejowej oraz przedsiębiorca wykonujący przewozy w obrębie bocznicy kolejowej mogą eksploatować wyłącznie typy budowli i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu*

kolejowego i typy pojazdów kolejowych, na które Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydał świadectwo dopuszczenia typu do eksploatacji.”.

Ponadto, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27 lutego 2019 r., sygn. akt II OSK 942/17: „(...) Artykuł 4 ust. 4 u.p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że skoro ustawodawca dopuścił możliwość zagospodarowania określonych terenów zamkniętych, w tym terenów kolejowych, to plan miejscowy nie tylko ma określać granice takich terenów, lecz może dodatkowo ustalać zasady ich zagospodarowania zgodnie z obowiązującymi przepisami. Ponadto należy mieć na uwadze, że możliwość objęcia terenu zamkniętego planem nie wyłącza obowiązywania unormowań zawartych w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym (por. wyrok NSA z 22 sierpnia 2018 r., II OSK 2098/16). Zgodnie z art. 15 ust. 1 w procedurze planistycznej podlegają uwzględnieniu przepisy odrębne, do których w okolicznościach przedmiotowej sprawy zalicza się art. 53 ww. ustawy. Poza tym granica terenu kolejowego, jako terenu zamkniętego (art. 2 pkt 11 u.p.z.p. w zw. z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne; Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 ze zm.), niekoniecznie musi pokrywać się z granicą obszaru kolejowego (art. 4 pkt 8 ustawy o transporcie kolejowym). Prawnie są to bowiem dwa różne pojęcia (choć w praktyce mogą się pokrywać). To w odniesieniu do obszaru kolejowego plan miejscowy powinien uwzględniać odległości, o jakich mowa w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym. (...)”.

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

Istotność naruszenia zasad i trybu 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. Analogicznie kwalifikować należy istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego.

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

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

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX.100.2025 Rady Gminy Mińsk Mazowiecki z 30 stycznia 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy Mińsk Mazowiecki obejmującego części miejscowości Brzoze, Dłużka, Borek Miński, Żuków – etap A6.3.1”*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1

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

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/