



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 11 marca 2025 r.

WP-I.4131.27.2025

Rada Gminy Sabnie

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 XII/42/2025 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębach geodezyjnych: Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma w gminie Sabnie”*, w zakresie ustaleń:

- § 27 pkt 5 lit. b tiret pierwsze, w zakresie sformułowania „(...) gospodarcze (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3RZM.

Uzasadnienie

Na sesji 30 stycznia 2025 r. Rada Gminy Sabnie podjęła uchwałę Nr XII/42/2025 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębach geodezyjnych: Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włociańska i Niewiadoma w gminie Sabnie”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 67a ust. 5 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), 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 (w wersji elektronicznej) doręczono organowi nadzoru 10 lutego 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Sabnie z 3 lutego 2025 r., znak: RIŚ.6721.2.2023.

Na wstępie uzasadnienia należy wyjaśnić, iż Wojewoda Mazowiecki pismem z 28 lutego 2025 r., znak: WP-I.4130.96.2025, wystąpił do Wójta Gminy Sabnie, z wnioskiem o złożenie stosownych wyjaśnień w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego.

Jednocześnie 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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Gminy Sabnie zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr LIV/286/2023 podjętej 30 października 2023 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu nadanym po wejściu w życie ustawy zmieniającej, a tym samym nie znajdzie zastosowania w sprawie art. 67 ust. 3 ustawy zmieniającej, przywołany w podstawie prawnej podjętej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych budynków, w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.) to winien on bezwzględnie określać „*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, **oraz linie zabudowy** i gabaryty obiektów*”.

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

Tymczasem, Rada Gminy Sabnie, w treści:

- § 2 pkt 6 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*Ilekcroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 6) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – rozumie się przez to linię wyznaczającą najmniejszą dopuszczalną odległość lica **ściany budynku**, paneli fotowoltaicznych **od linii rozgraniczającej terenu**; ograniczenie nie dotyczy tarasów, wykuszy, okapów, balonów, schodów wejściowych, podestów oraz podziemnych części budynków, które mogą być wysunięte do 1,5 m przed tę linię;*”;
- § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi: (...) 5) **nieprzekraczalna linia zabudowy**;*”;
- § 9 pkt 1 uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*Ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenów: 1) **wyznaczone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy obowiązują w stosunku do budynków nowych,***

odtworzanych oraz w odniesieniu do rozbudowy i nadbudowy (z wyjątkiem, o którym mowa w pkt. 2) budynków istniejących – zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów;”.

- **§ 27 pkt 1, pkt 2, pkt 5 pkt 4 i pkt 5** uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, **3RZM**, 4RZM ustala się: 1) przeznaczenie: teren zabudowy zagrodowej; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych, b) teren elektroenergetyki; 3) warunki zagospodarowania terenu: a) wyklucza się chów i hodowlę zwierząt w liczbie większej niż 50 DJP (dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza), b) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 40%, c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,1, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 1,0, e) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20%, f) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej: 1500 m²; 4) warunki dla istniejącej zabudowy: dla zabudowy o przeznaczeniu zgodnym z ustalonym w pkt 1 i 2 dopuszcza się przebudowę, rozbudowę, nadbudowę, odbudowę oraz zmianę sposobu użytkowania zgodnie z ustaleniami zawartymi w pkt 5, w zakresie niesprzecznym z istniejącymi parametrami tej zabudowy; 5) zasady i warunki kształtowania zabudowy: a) obowiązuje zachowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu oraz zgodnie z ustaleniami ogólnymi zawartymi w Rozdziale 2, b) maksymalna wysokość zabudowy: - budynki mieszkalne, budynki gospodarcze związane z obsługą rolnictwa: - dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM: 11,0 m, - dla terenu oznaczonego symbolem 4RZM: 9,0 m, - budynki gospodarcze, obiekty elektroenergetyki: 5,0 m, c) kąt nachylenia połaci dachowych: - dla budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej: od 20° do 45°, - dla pozostałych: od 0° do 45°;”.*

podczas gdy jednocześnie na rysunkach planu miejscowego, stanowiących załącznik numer 1 do uchwały, w ramach terenu oznaczonego symbolem **3RZM**, w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło nie tylko do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), ale również do powstania, zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. 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.:

- 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 27.03.2013r. 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 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 braku określenia linii zabudowy w granicach terenu oznaczonego symbolem 3RZM, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do ww. jednostki terenowej.

Należy wyraźnie podkreślić, że w związku z określonymi dla ww. terenu, parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, tj. maksymalnym udziałem powierzchni zabudowy, maksymalną i minimalną nadziemną intensywnością zabudowy, maksymalną wysokością zabudowy, o których mowa odpowiednio w ustaleniach: § 27 pkt 3 lit. b,

lit. c oraz lit. d, a także w § 27 pkt 5 lit. b uchwały, w kontekście ustaleń zawartych w § 2 pkt 6, § 9 pkt 1 oraz § 27 pkt 5 lit. a uchwały oraz mając na uwadze obligatoryjne elementy wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, treść przedmiotowego planu miejscowego winna określać linie zabudowy, także w granicach terenu oznaczonego symbolem 3RZM.

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) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: „Ustalenia części tekstowej projektu planu miejscowego formułuje się zgodnie z następującymi wymogami: (...) 7) ustalenia dotyczące kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu zawierają: a) zasady, parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy, w tym minimalną liczbę miejsc do parkowania w stosunku do liczby lokali mieszkalnych, liczby osób mogących jednocześnie przebywać w budynku, liczby zatrudnionych lub powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych” oraz przepisu § 7 ust. 1 pkt 9 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że: „1. Część graficzna projektu planu miejscowego zawiera: (...) 9) linie zabudowy;”. Powyższe oznacza, iż **ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.**

Tymczasem na rysunku planu miejscowego brak określenia linii zabudowy w granicach terenu oznaczonego symbolem 3RZM, przy jednoczesnym określeniu możliwości realizacji zabudowy zagrodowej.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że brak określenia linii zabudowy, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 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. wysokości budynków, czy intensywności 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.

W tej sytuacji brak linii zabudowy stanowiącej 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 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do ww. całej jednostki terenowej.

Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do ww. terenu, wyznaczające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, **skoro wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy, która jednoznacznie wskazuje, iż linia ta dotyczy sytuowania budynków i jest wyznaczona względem linii rozgraniczającej terenu, nie zaś linii rozgraniczającej drogi,** jak wskazuje to w swoim piśmie Wójt Gminy Sabnie, skoro powyższe nie znajduje swojego odzwierciedlenia na rysunku planu miejscowego, zaś plan miejscowy dopuszcza sytuowanie budynków w ramach zabudowy zagrodowej, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów.

Ponadto kwestia konieczności realizacji budynków z uwzględnieniem linii zabudowy wynika wprost z ustaleń zawartych w § 9 pkt 1 i § 27 pkt 5 lit. a uchwały.

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 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 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 przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod*

realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Nie przy tym żadnego znaczenia kwestia istniejącej zabudowy, bowiem ustalenia planu miejscowego obowiązują na przyszłość, przy czym w ramach swojego władztwa planistycznego gmina posiada możliwość regulowania kwestii związanych z istniejącą zabudową, z czego Rada Gminy Sabnie skorzystała m.in. formułując stosowne ustalenia w ramach § 9 pkt 2 uchwały.

Nie spełnia także wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) *Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.*

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

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

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

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

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

Powyższy brak określenia linii zabudowy w sposób jednoznaczny w ramach ww. terenów, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 lit. a oraz § 7 ust. 1 pkt 9 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 całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem 3RZM.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż w ramach regulacji zawartej w § 27 uchwały zawarto ustalenia dotyczące zabudowy zagrodowej.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), przez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć

w szczególności budynki mieszkalne, **budynki gospodarcze lub inwentarskie** w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych.

Należy przy tym zauważyć, iż w tym samym rozporządzeniu w ramach § 3 pkt 8 zdefiniowano również **budynek gospodarczy** przez, który należy rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych.

Co więcej w dalszej części rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **wielokrotnie dokonano rozróżnienia pomiędzy budynkiem gospodarczym a budynkiem inwentarskim**, m.in. w ramach regulacji zawartej w: § 12 ust. 8, § 26 ust. 5, § 31 ust. 1 pkt 3, § 109, § 209 ust. 1 pkt 3, § 213 pkt 4, § 231, *Rozdziale 9 pn. Wymagania przeciwpożarowe dla budynków inwentarskich.*

Należy przy tym zauważyć, iż w ramach przepisu § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie wprost wskazano, iż budynki z uwagi na przeznaczenie i sposób użytkowania, dzieli się na **budynki inwentarskie**, a więc takie, które służą do hodowli inwentarza.

Z przytoczonych powyżej przepisów wyraźnie wynika odrębność budynku gospodarczego od budynku inwentarskiego. O ile zatem **budynek gospodarczy**, w ramach zabudowy zagrodowej to budynek przeznaczony do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych, a także do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, o tyle **budynek inwentarski**, służy do hodowli inwentarza.

Jeżeli zatem zgodnie z definicją zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę zagrodową** należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, **budynki gospodarcze lub inwentarskie** w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych, to ustawodawca wyraźnie odróżnia budynek gospodarczy od budynku inwentarskiego.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, wyrażone m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, wynikające z postanowień art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.,*

wskazujące na obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Podzielić należy stanowisko Wojewody Mazowieckiego, iż Sąd I instancji pominął brak określenia w § 14 ust. 1 zaskarżonej uchwały w ramach jednostek terenowych 1RM-6RM parametru wysokości zabudowy w stosunku do budynków inwentarskich dopuszczonych ustaleniami planu, a wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, jak również braku określonej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej wolnostojącej dopuszczonej do realizacji w ramach jednostek terenowych 10RM i 11 RM ujętych w § 14 ust. 3 uchwały. **Co należy rozumieć pod pojęciem zabudowy zagrodowej** wyjaśnia w § 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem przez zabudowę zagrodową należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych. Zaskarżona uchwała określając dla terenów 1RM-6RM parametry dotyczące wysokości zabudowy i kształtu dachu odnosi się jedynie do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, gospodarczej i usługowej. Brak jest zatem parametrów dla budynków inwentarskich. Przewidując zatem istnienie zabudowy zagrodowej na wskazanych terenach, organ planistyczny nie określił parametrów dla mogących powstać tam budynków inwentarskich. Powyższe wyklucza zatem konkluzję organu stanowiącego o kompletności, zupełności i samodzielności wspomnianej regulacji w zakresie dotyczącym terenów 1RM-6RM. **Jak słusznie wskazał, organ nadzoru brak powyższego parametru stanowić może w praktyce o braku możliwości wykonalności m.p.z.p. w zakresie realizacji nie tylko samego obiektu inwentarskiego, ale ogólnie zabudowy zagrodowej**. Powyższe uwagi znajdują zastosowanie także w stosunku do braku określenia wysokości dla zabudowy usługowej wolnostojącej. Brak szczegółowych ustaleń w tym zakresie może skutkować tym, że nie będzie możliwa zabudowa usługowa dla jednostek terenowych 10RM i 11 RM.”.

Należy w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2024 r. poz. 1061, z późn. zm.) „Za gospodarstwo rolne uważa się grunty rolne wraz z gruntami leśnymi, **budynkami** lub ich częściami, urządzeniami **i inwentarzem**, jeżeli stanowią lub mogą stanowić zorganizowaną całość gospodarczą, oraz prawami związanymi z prowadzeniem gospodarstwa rolnego.”. Powyższe oznacza, że w ramach ww. terenów nie jest możliwa realizacja przeznaczenia podstawowego w postaci budynków, które funkcjonalnie składają się na zabudowę zagrodową, a tym samym nie będzie możliwe prowadzenie gospodarstwa rolnego, w tym także hodowlanego i specjalistycznego.

Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy, należy zauważyć, iż w ramach ustaleń, o których mowa w: § 27 pkt 1, pkt 2, pkt 5 pkt 4 i pkt 5 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM, 4RZM ustala się: 1) przeznaczenie: **teren zabudowy zagrodowej**; 2) przeznaczenie uzupełniające: a) **teren produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych**, b) teren elektroenergetyki; 3) warunki zagospodarowania terenu: a) wyklucza się chów i hodowlę zwierząt w liczbie większej niż 50 DJP (dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza), b) maksymalny udział powierzchni zabudowy: 40%, c) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 0,1, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy: 1,0, e) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 20%, f) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej: 1500 m²; 4) warunki dla istniejącej zabudowy: dla zabudowy o przeznaczeniu zgodnym z ustalonym w pkt 1 i 2 dopuszcza się przebudowę, rozbudowę, nadbudowę, odbudowę oraz zmianę sposobu użytkowania zgodnie z ustaleniami zawartymi w pkt 5, w zakresie niesprzecznym z istniejącymi parametrami tej zabudowy; 5) zasady i warunki kształtowania zabudowy: a) obowiązuje zachowanie nieprzekraczalnej linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu oraz zgodnie z ustaleniami ogólnymi zawartymi w Rozdziale 2, b) **maksymalna wysokość zabudowy: - budynki mieszkalne, budynki gospodarcze związane z obsługą rolnictwa**: - dla terenów oznaczonych symbolami: 1RZM, 2RZM, 3RZM: 11,0 m, - dla terenu oznaczonego symbolem 4RZM: 9,0 m, - budynki gospodarcze, obiekty elektroenergetyki: 5,0 m, c) kąt nachylenia połaci dachowych: - dla budynków mieszkalnych w zabudowie zagrodowej: od 20° do 45°, - dla pozostałych: od 0° do 45°;”, **co oznacza, brak określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, stanowiących immanentną części zabudowy zagrodowej.**

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Stosownie do § 7 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych

zasadach zagospodarowania. Brak możliwości realizacji budynków inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej uniemożliwia jej faktyczną realizację.

Podsumowując należy stwierdzić, iż brak jednoznacznego określenia, w części tekstowej planu, wysokości dla budynków inwentarskich w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co stanowi o naruszeniu w sposób istotny art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 7 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż z ww. przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, to powinien on zawierać jednoznaczne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w tym m.in. określać maksymalną wysokość wszystkich budynków dopuszczonych na mocy ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 2 kwietnia 2015 r., sygn. akt II OSK 2196/13 „(...) pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Trudno uznać, aby działki, na których znajdują się budowle np. mosty, wiadukty, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe, budowle sportowe, pomniki były działkami niezabudowanymi. Przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (podobnie NSA w wyrokach: z dnia 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13, z dnia 28 września 2009 r., II OSK 1549/08, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl). Nie można się zgodzić z organem, że w planie organ nie ma obowiązku wyznaczania parametrów dla innych obiektów budowlanych niż budynki. Obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, jeżeli budowa takich obiektów jest dopuszczona w planie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera w tym zakresie żadnych wyłączeń. Należy zwrócić uwagę, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy

w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego. (...)".

Tymczasem w ramach ustaleń zawartych w § 27 pkt 5 lit. b uchwały sformułowano ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości budynków: mieszkalnych, budynków gospodarczych związanych z obsługą rolnictwa, a także budynków gospodarczych, co oznacza brak określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich.

Nie do przyjęcia, w świetle definicji zawartej w § 3 pkt 8 w związku z § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, by utożsamiać budynek gospodarczy z budynkiem inwentarskim. W tej sytuacji niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 27 pkt 5 lit. b tiret pierwsze, w zakresie sformułowania „(...) *gospodarcze* (...)”, co doprowadzi do sytuacji, w której wszystkie budynki związane z obsługą rolnictwa, w tym zarówno budynku gospodarcze, jak i inwentarskie będą miały określoną wysokość.

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

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

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

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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XII/42/2025 Rady Gminy Sabnie z 30 stycznia 2025 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla wybranych terenów położonych w obrębach geodezyjnych: Kupientyn, Kupientyn-Kolonia, Nieciecz Włościańska i Niewiadoma w gminie Sabnie”*, 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/