



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 kwietnia 2026 r.

WP-I.4131.98.2026

Rada Gminy w Nowej Suchej

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436, z 2026 r. poz. 252)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII/117/2026 Rady Gminy w Nowej Suchej z 26 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Kozłów Biskupi, Rokotów, Zakrzew, Nowy Żylin, Mizerka w gminie Nowa Sucha”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 2 ust. 1 pkt 6;
- § 7 ust. 1 pkt 6;
- § 15 pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 16 ust. 1 pkt 10 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) mieszkaniowo-usługowej, (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit a, w zakresie w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 8R, 9R oraz 10R, w zakresie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, za wyjątkiem urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
- § 16 ust. 2 pkt 2 lit a, w zakresie w jakim odnosi się do terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, 6ZL, 7ZL oraz 8ZL, za wyjątkiem budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej;
- § 20 ust. 1 pkt 6, w zakresie w jakim nie odnosi się do terenów oznaczonych symbolami: 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U i 59MN/U;
- § 20 ust. 1 pkt 7 lit. d tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowego (...)”;
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. d tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...), mieszkalno-usługowego (...)”;

- § 22 ust. 1 pkt 4 lit. d tiret pierwsze, w zakresie sformułowania: „(...), *mieszkalno-usługowego (...)*”;
- § 32 ust. 2 pkt 1, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6R, 8R, 9R oraz 10R, w zakresie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, za wyjątkiem urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
- § 34 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *powierzchni terenu (...)*”;
- § 35 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *w powierzchni terenu (...)*”;
- § 36 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) *w powierzchni terenu (...)*”;
- § 38 ust. 1 pkt 2;
- części tekstowej i graficznej w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 9U i 1RM;
- części tekstowej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7R, 19KDD, 20KDD, 68KDW i 69KDW;
- części graficznej, w zakresie w jakim dopuszcza lokalizację nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat ($p=1\%$), w ramach terenów oznaczonych symbolami: 2MN/U, 5MN/U, 58MN/U, 3U i 1NO/EB;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 14R;
- części graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 65KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 65MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 64MN a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
- części graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy terenem 64MN a terenem bez określonego przeznaczenia terenu.

Uzasadnienie

Na sesji 26 marca 2026 r. Rada Gminy w Nowej Suchej podjęła uchwałę Nr XVIII/117/2026 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Kozłów Biskupi, Rokotów, Zakrzew, Nowy Żylin, Mizerka w gminie Nowa Sucha”.

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 2026 r. poz. 538), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 2 kwietnia 2026 r., za pomocą systemu e-Doręczenia (identyfikator wiadomości: PPSA-E-5c5843d8-

1a13-4992-bec6-d553632e16cd), przy piśmie Wójta Gminy Nowa Sucha z 1 kwietnia 2026 r., znak: PP. 6721.1.23.2018/26, a także po raz drugi w wersji papierowej 3 kwietnia 2026 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy w Nowej Suchej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4131.98.2026.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z 14 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4130.455.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Wójta Gminy Nowa Sucha z 17 kwietnia 2026 r., znak: PP.6721.1.24.2018/26, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nowa Sucha, przyjętego uchwałą Nr XLVII/359/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 29 czerwca 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Zgodnie z 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 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 Rada Gminy w Nowej Suchej zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXXV/263/2018 z 28 czerwca 2018 r. (zmienionej uchwałą Nr XV/87/2025 z 27 listopada 2025 r.), zaś Wójt Gminy Nowa Sucha pismem z **26 maja 2020 r.**, znak: GP.6721.4.2018/20 po raz pierwszy wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, tj. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: „*Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.*”;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: „*1. **Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 30 czerwca 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.***”;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: „*3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; 2) **przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20***

ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium; (...)

4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 30 czerwca 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Gminy w Nowej Suchej uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium.

Wiążący charakter Studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium (...)” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.), stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania

studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Tymczasem, analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej, odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem **9U**, **pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Przed wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **9U**, stosownie do dyspozycji § 25 ust. 1 pkt 1 uchwały, stanowi **teren zabudowy usługowej**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda. Natomiast zgodnie z rysunkiem Studium, zatytułowanym „*Gmina Nowa Sucha. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Kierunki*” (vide załącznik nr 2 do uchwały Nr XLVII/359/2023 Rady Gminy w Nowej Suchej z 29 czerwca 2023 r.), teren zabudowy usługowej oznaczony w planie symbolem **9U**, znajduje się w Studium w **obszarze funkcjonalnym**, określonym jako **tereny cmentarza (symbol ZC).**

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części III pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*” dotyczących ww. obszaru funkcjonalnego **ZC**, wynika, że: „(...) *Szczegółowe kierunki i wskaźniki zabudowy dla terenów o specjalnych warunkach zabudowy i zagospodarowania: (...) ZC – tereny cmentarzy* 1. Kierunek rozwoju: a. Funkcja wiodąca – cmentarz wraz z niezbędnymi obiektami i urządzeniami infrastruktury technicznej; b. Funkcja uzupełniająca – usługi związane z obsługą cmentarza m.in. usługi handlu, gastronomii, zieleń urządzona, parkingi itp. 2. Dopuszcza się obiekty sakralne oraz kaplice cmentarne, sanitariaty i inne obiekty do obsługi cmentarza. **3. Procent powierzchni biologicznie czynnej nie powinien być mniejszy niż 50% powierzchni terenu, a powierzchnia zabudowy nie powinna być większa niż 20% powierzchni terenu.** 4. Lokalizowana zabudowa nie powinna przekraczać jednej kondygnacji i 15 m wysokości. (...)” (vide str. 62). Zgodnie z ogólnymi zasadami ustalonymi w Studium: „(...) 12. W miejscowych planach należy określić dokładne parametry dotyczące powierzchni działek budowlanych, powierzchni terenu biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy, intensywności zabudowy, zasad podziału terenów na działki oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym wysokości budynków adekwatnie do istniejących warunków przestrzennych. Ze względu na skalę opracowania, dopuszcza się w planach miejscowych zmianę określonych parametrów, jeżeli analizy prowadzone w trakcie sporządzania planów miejscowych, wskażą taką zasadność. (...)” (vide str. 55).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w § 25 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz lit. b uchwały: „1. Dla terenu zabudowy usługowej oznaczonym na rysunku planu symbolem: **9U**, ustala się: (...) 3) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) maksymalna powierzchnia

zabudowy: 40% powierzchni działki budowlanej, b) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej 45% powierzchni działki budowlanej;”.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Gminy w Nowej Suchej ustalając parametry określone w § 25 ust. 1 pkt 3 lit. a i lit. b uchwały, naruszyła zapisy obowiązującego Studium, bowiem maksymalny udział powierzchni zabudowy dla powyższego obszaru funkcjonalnego, oznaczonego w Studium symbolem ZC, nie powinien przekraczać 20%, z kolei minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej powinien wynosić co najmniej 50% i tych wartości granicznych powinna przestrzegać Rada Gminy w Nowej Suchej, ustalając ww. wskaźniki dla terenu oznaczonego w planie symbolem 9U.

Wskazać należy, iż wyżej przywołane zapisy Studium, dopuszczające zmianę w planach miejscowych parametrów określonych w obszarach funkcjonalnych, nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż zarówno w dokumentacji prac planistycznych, a także w wyjaśnieniach Wójta Gminy Nowa Sucha z 17 kwietnia 2026 r., znak: PP.6721.1.24.2018/26, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 14 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4130.455.2026, nie przedłożono analiz prowadzonych w trakcie sporządzenia projektu planu miejscowego, które zgodnie z zapisami Studium, wskazałyby taką zasadność.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium.** Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt Gminy Nowa Sucha i Rada Gminy w Nowej Suchej. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;

- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 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;***”.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a także art. 3 pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524) oraz § 3 pkt 2 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.), w związku z art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na modyfikację definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego w ramach dopuszczenia realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej oraz określenia jej wysokości i możliwości podpiwniczenia, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika bowiem z treści:

- § 16 ust. 1 pkt 10 lit a uchwały, w brzmieniu: „ 1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się: (...) 10) na działce zajmowanej przez obiekt

budowlany, dla nowych i rozbudowywanych obiektów wymogi parkingowe dla samochodów osobowych, w łącznej liczbie nie mniejszej niż: a) 2 miejsca postojowe na jeden lokal mieszkalny w budynku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniaowo-usługowej;

- § 20 ust. 1 pkt 7 lit. d tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „(...) 7) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) wysokość zabudowy: - budynku mieszkalnego, usługowego, mieszkalno-usługowego: do dwóch kondygnacji nadziemnych, tj. nie wyżej niż 9,0 m”;
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. d tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „(...) 3) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) wysokość zabudowy: - budynku mieszkalnego, usługowego, mieszkalno-usługowego: do dwóch kondygnacji nadziemnych, tj. nie wyżej niż 9,0 m”;
- § 22 ust. 1 pkt 4 lit. d tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „(...) 4) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) wysokość zabudowy: - budynku mieszkalnego, usługowego, mieszkalno-usługowego: do dwóch kondygnacji nadziemnych, tj. nie wyżej niż 9,0 m,”

podczas gdy jednocześnie, zgodnie z treścią:

- § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 21MN/U, 22MN/U, 23MN/U, 24MN/U, 25MN/U, 27MN/U, 28MN/U, 29MN/U, 30MN/U, 31MN/U, 32MN/U, 33MN/U, 34MN/U, 35MN/U, 36MN/U, 37MN/U, 39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 44MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 47MN/U, 48MN/U, 49MN/U, 58MN/U, 59MN/U, 60MN/U, 61MN/U, 62MN/U, 63MN/U, 64MN/U, 65MN/U, 66MN/U ustalono: „(...) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługowa”;
- § 21 ust. 1 pkt 1 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 20MN/U ustalono: „(...) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługowa, w tym myjnia samochodowa;”;
- § 22 ust. 1 pkt 1 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 8MN/U, 9MN/U, 10MN/U, 16MN/U, 17MN/U, 26MN/U, 38MN/U, 50MN/U, 51MN/U, 52MN/U, 53MN/U, 54MN/U, 55MN/U, 56MN/U, 57MN/U, 67MN/U ustalono: „(...) przeznaczenie terenu: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługowa”.

W tym miejscu należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest *taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;*
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć *budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez zabudowę jednorodziną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

Powyższe oznacza, że w ramach przeznaczenia podstawowego określonego jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna dla terenów oznaczonych w planie symbolem literowym MN/U, o których mowa w § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 oraz § 22 ust. 1 uchwały, **wprowadzono możliwość realizacji usług w formie budynku mieszkaniowo-usługowego, podczas gdy przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, wprost dopuszcza realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wyłącznie w formie budynku mieszkalnego jednorodzinnego poprzez wydzielenie maksymalnie dwóch lokali mieszkalnych oraz poprzez wydzielenie jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku mieszkalnego jednorodzinnego, **nie zaś zabudowy mieszkaniowo-usługowej w formie budynku mieszkaniowo-usługowego.** Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej terenów może powstać co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, w ramach którego istnieje możliwość wyodrębnienia zarówno nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych, jak również jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30% powierzchni tego budynku, **nie ma zaś prawa powstać budynek mieszkaniowo-usługowy.****

Zdaniem organu nadzoru, realizacja *zabudowy mieszkaniowo-usługowej* **pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu**, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej, którego **legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego.**

Tym samym stwierdzić należy, iż ustalenia uchwały w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane i § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych,

jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza, m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia

„zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie takich postanowień planu miejscowego, które z jednej strony, *de facto* będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, poprzez możliwość wydzielenia dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Z drugiej zaś strony, **realizacja *de facto* budynku mieszkaniowo-usługowego, pozostawać będzie w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej powstać może co najwyżej budynek mieszkalny w formie jednorodzinnej wolnostojącej.**

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587), wyraźnie stanowią, że **w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu**, w tym przypadku, m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy i gabaryty obiektów oraz minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego takich zapisów, które umożliwiają wydzielenie dowolnej powierzchni lokalu użytkowego (usługowego) w ramach zabudowy mieszkaniowo-usługowej, która nie jest tożsama z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, bowiem definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej,

tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane).

W świetle przeznaczenia terenów określonych w: **§ 20 ust. 1 pkt 1, § 21 ust. 1 pkt 1 oraz § 22 ust. 1 pkt 1** uchwały, **nie jest zatem możliwa realizacja budynku mieszkaniowo-usługowego,** o jakim mowa odpowiednio w: **§ 20 ust. 1 pkt 7 lit. d tiret pierwsze, § 21 ust. 1 pkt 3 lit. d tiret pierwsze oraz § 22 ust. 1 pkt 4 lit. d tiret pierwsze** uchwały, bowiem w odniesieniu do terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, o której mowa w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **powstać może co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny,** zdefiniowany w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze

ścian, tworząc pary, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinym dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinymi w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinym za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Innymi słowy, jeżeli dwa budynki mieszkalne są budynkami jednorodzinymi, tzn. posiadają zapisane w ustawie cechy budynku jednorodzinego oraz przylegają do siebie i do żadnego innego budynku mieszkalnego jednorodzinego, to oba te budynki są budynkami mieszkalnymi w zabudowie bliźniaczej.

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury wyrażone m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku w sprawie sygn. akt II SA/Gd 223/18, zaakceptowanego następnie przez NSA w wyroku sygn. akt II OSK 2631/18 (publ. CBOSA), w którym wyrażono pogląd, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które ograniczać będą wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem poprzez ograniczenie liczby lokali mieszkalnych w odniesieniu do zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej. To z mocy prawa wynika, że w budynku jednorodzinym może znajdować się 1 lokal mieszkalny, 2 lokale mieszkalne, 1 lokal mieszkalny i 1 lokal usługowy, który zajmuje nie więcej niż 30%

powierzchni całkowitej budynku, wobec czego **Rada Gminy w Nowej Suchej nie posiada kompetencji do regulowania tej kwestii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a już z pewnością regulowania tego w sposób odmienny.**

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy w Nowej Suchej winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana 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 obecne przepisy ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak też: 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Nowej Suchej, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300): *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”*. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „*Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.*”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.*”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „*W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych*”.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „*1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy*

technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogalęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Naczelny Sąd Administracyjny wskazywał na konieczność przestrzegania legalnych definicji, na gruncie różnych regulacji, także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego (A. Malinowski, *Definicje legalne w prawie polskim*, „Studia Iuridica” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: *definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*

W tej sytuacji ponownie uznać należy, że Rada Gminy w Nowej Suchej nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dotyczących *de facto* modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem

terenu. Mając na uwadze opisane powyżej istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 7 Konstytucji RP oraz art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie planu miejscowego z naruszeniem przepisów odrębnych w zakresie modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinne, to w ocenie organu nadzoru zaistniała konieczność stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Opisana powyżej kwestia była już przedmiotem stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują tu przede wszystkim wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 694/24,
- 9 maja 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 695/24,
- 11 września 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1528/24
- 16 października 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 1616/24;
- 13 listopada 2024 r., w sprawie sygn. akt VII SA/Wa 2045/24.

Tożsame stanowisko wynika także z wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 grudnia 2024 r., sygn. akt **II OSK 2154/24**, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 czerwca 2024 r., sygn. akt **VII SA/Wa 1082/24** w przedmiocie skargi Gminy Jabłonna z 25 marca 2024 r. na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 25 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.25.2024, stwierdzające nieważność części uchwały Nr **LVIII/669/2024** Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) W ocenie NSA, **podzielić należy stanowisko Wojewody, że brak było podstaw do uchylecia zaskarżonego rozstrzygnięcia nadzorczego we wskazanej przez Sąd I instancji części. Nie można zgodzić się z argumentem Sądu, że stwierdzenie nieważności § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania w odniesieniu do sformułowania „mieszkalno-usługowych” prowadzi w efekcie tylko do wyeliminowania z miejscowego planu ograniczenia w postaci maksymalnej wysokości tego rodzaju budynków. Tego rodzaju argument byłby uprawniony, gdyby w innych przepisach miejscowego planu użyte zostało ww. sformułowanie. Sformułowanie to nie zostało jednak użyte ani w innych przepisach miejscowego planu ani w tzw. legendzie części graficznej miejscowego planu. Eliminacja z § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze miejscowego planu zagospodarowania sformułowania „mieszkalno-usługowych” powoduje w konsekwencji eliminację tego sformułowania z całego planu, a nie tylko wyeliminowanie z przepisu planu**

określającego maksymalną wysokość zabudowy. Tym samym brak jest podstaw do przyjęcia, że rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody doprowadziło do skutków nieakceptowalnych w demokratycznym państwie prawnym. (...)”. NSA podzielił tym samym, stanowisko Wojewody Mazowieckiego stwierdzającego nieważność uchwały Nr LVIII/669/2024 Rady Gminy Jabłonna z 29 stycznia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Jabłonna dla rejonu ulic Pięknej, Żeligowskiego i Podleśnej w Chotomowie”, m.in. w zakresie ustaleń § 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) mieszkalno-usługowych (...)”, z uwagi na fakt, iż „(...) w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w **§ 7 pkt 2 lit. g tiret pierwsze uchwały**, określono: „Dla terenów **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej** z równorzędną zabudową usługową oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1.MN-U, 2.MN-U ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kształtowania krajobrazu oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) g) ustala się maksymalną wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, mieszkalno-usługowych i usługowych: 2 kondygnacje nadziemne – 9 m, (...)”, **co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych, wprowadzono możliwość realizacji dowolnego budynku mieszkalno - usługowego.** Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinnym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku. Powyższe oznacza brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinnym funkcji mieszkaniowej i usługowej o dowolnej proporcji, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji. Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym

przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w dowolnej proporcji. (...)”.

W świetle powyższych rozważań stwierdzić należy, iż ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a także wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, które pozostają w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu. Powyższe stanowi istotne naruszenie dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z przywołanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. maksymalną wysokość zabudowy.

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „(...) 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;*”.

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, że mimo ustaleń § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu zabudowy zagrodowej oznaczonego na rysunku planu symbolem: **IRM**, ustala się: 1) przeznaczenie terenu: zabudowa zagrodowa związana z gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodnictwem;”, to w § 31 pkt 2 lit. d sformułowano ustalenia w brzmieniu: „(...) 2) zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) d) wysokość zabudowy: - budynku mieszkalnego: do dwóch kondygnacji nadziemnych, tj. nie wyżej niż 9,0 m, - budynku pomocniczego: jedna kondygnacja nadziemna, tj. nie wyżej niż 4,0 m, - obiektów budowlanych, innych niż budynki: 9,0 m,”. **Z powyższego zatem wynika, iż dla terenu oznaczonego symbolem**

1RM nie określono wysokości dla budynków inwentarskich stanowiących immanentną część budynków wchodzących skąd zabudowy zagrodowej.

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z § 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. Należy przy tym wskazać, 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 ww. rozporządzenia, **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.”

W tym miejscu należy również podkreślić, że zgodnie z art. 55³ ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071 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 ponownie zauważyć, iż w odniesieniu do terenu zabudowy zagrodowej związanej z gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodnictwem, oznaczonego symbolem 1RM w ramach ustaleń § 31 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, w ogóle nie określono maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, stanowiących nieodłączną część zabudowy zagrodowej.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, że w ustaleniach § 31 ust. 1 pkt 1 przedmiotowej uchwały, Rada Gminy w Nowej Suchej posługuje się pojęciem zabudowy zagrodowej, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a jednocześnie w ustaleniach tego samego § 31 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, nie określiła wysokości budynków przeznaczonych do chowu i hodowli inwentarza żywego, to powyższe oznacza, iż na terenie oznaczonym symbolem 1RM nie jest de facto możliwa realizacja zabudowy zagrodowej w postaci budynku inwentarskiego i to zarówno w ramach rodzinnego gospodarstwa hodowlanego, jak również w ramach gospodarstwa rolnego. Skoro bowiem stosownie do wymogów § 109, § 110, § 112, a także § 209 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek inwentarski to budynek przeznaczony do hodowli inwentarza żywego, to brak określenia wysokości tego budynku uniemożliwić może jakąkolwiek realizację zabudowy zagrodowej, czy tym bardziej realizację zabudowy w gospodarstwach rolnych i hodowlanych, o której mowa w § 31 ust. 1 pkt 1 uchwały.

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 pkt 7 tego samego rozporządzenia, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Brak możliwości realizacji budynków

inwentarskich będących jednym z podstawowych elementów zabudowy zagrodowej uniemożliwia jej faktyczną realizację.

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 treści § 31 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące maksymalnej wysokości budynków: mieszkalnych, pomocniczych (przez które, zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, rozumie się *budynek gospodarczy, garażowy lub gospodarczo-garażowy*) oraz obiektów budowlanych, innych niż budynki, co oznacza brak określenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, podczas gdy nie do przyjęcia, w świetle definicji zwartej 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.

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 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Ponadto, organ nadzoru w tym miejscu uzasadnienia wskazuje, że zgodnie z dyspozycją cytowanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w planie miejscowym określa się obowiązkowo linie zabudowy, zaś zgodnie z § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;”.

Dodatkowo, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;” oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ (...) 7) ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narazonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;”, natomiast zgodnie z § 7 pkt 6 tego samego rozporządzenia, projekt rysunku planu powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów narazonych na niebezpieczeństwo powodzi. Wskazać należy także, że według dyspozycji art. 15

ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”.

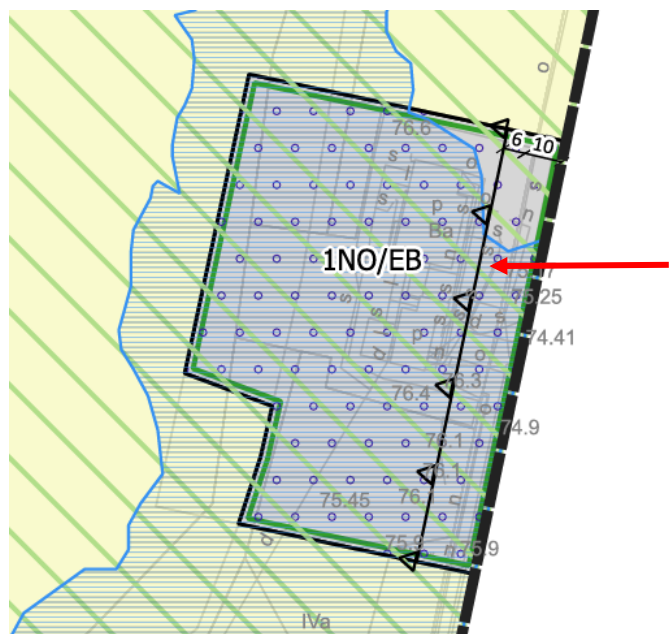
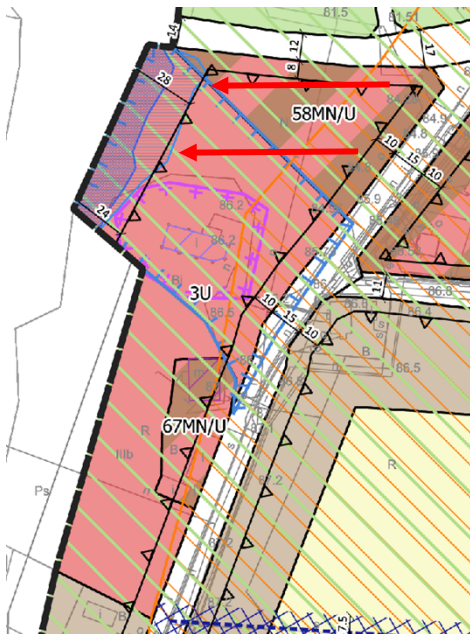
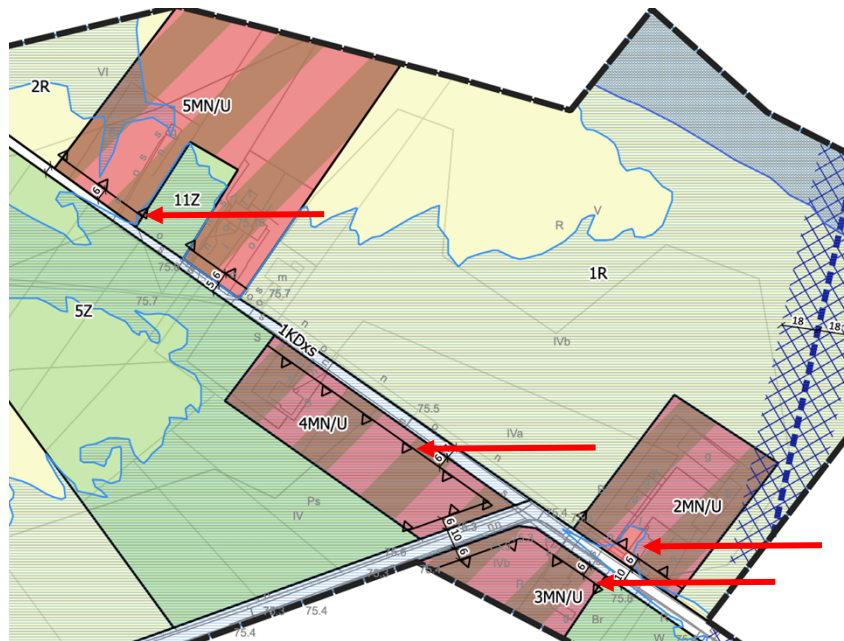
Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3) nieprzekraczalnej linii zabudowy – rozumie się przez to linię wyznaczającą minimalną odległość budynku lub jego części od linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu, przy czym dopuszcza się wysunięcia przed nieprzekraczalną linię zabudowy do 1,0m: - okapów i gzymsów na wysokości powyżej parteru, - balkonów, galerii, tarasów, schodów zewnętrznych, pochylni i ramp, - innych elementów takich jak: wykusze, przedsionki, daszki nad wejściami, wiatrołapy;”;
- § 3 pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „W planie określa się: (...) 5) 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; 6) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”;
- § 7 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy” (...);
- § 7 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „2. Następujące oznaczenia graficzne odzwierciedlają ustalenia przepisów odrębnych: (...) 6) obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%); 7) obszar szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%);”;
- § 13 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych,

a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa ustala się: 1) w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%) oraz w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%) od rzeki Bzury, zaznaczonych na rysunku planu, obowiązują przepisy odrębne;”;

- § 15 pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustala się: (...) 4) teren w granicach objętych niniejszym planem położony jest częściowo w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%), gdzie nakazuje się przestrzegania zasad zagospodarowania określonych w przepisach odrębnych; 5) teren w granicach objętych niniejszym planem położony jest częściowo w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%), gdzie nakazuje się przestrzegania zasad zagospodarowania określonych w przepisach odrębnych;”;
- § 20 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 21MN/U, 22MN/U, 23MN/U, 24MN/U, 25MN/U, 27MN/U, 28MN/U, 29MN/U, 30MN/U, 31MN/U, 32MN/U, 33MN/U, 34MN/U, 35MN/U, 36MN/U, 37MN/U, 39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 44MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 47MN/U, 48MN/U, 49MN/U, 58MN/U, 59MN/U, 60MN/U, 61MN/U, 62MN/U, 63MN/U, 64MN/U, 65MN/U, 66MN/U: ustala się: (...) 4) na terenie 1MN/U, zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%), zgodnie z rysunkiem planu; 5) na terenach 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 58MN/U zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%), zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 23 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów zabudowy usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 2U, 3U, ustala się: (...) 3) na terenach 3U, zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%), zgodnie z rysunkiem planu;”;



co wskazuje na możliwość lokalizacji nowej zabudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat ($p=1\%$). Jednocześnie wskazać należy, że tereny oznaczone symbolami: **3MN/U**, **4MN/U**, są w całości położone w granicach ww. obszaru.

Skoro zatem na terenach oznaczonych symbolami: **1MN/U**, **2MN/U**, **3MN/U**, **4MN/U**, **5MN/U**, **58MN/U**, **3U** oraz **1NO/EB**, w ramach przywołanych powyżej ustaleń szczegółowych części tekstowej uchwały, wprowadzono **zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest

średnie i wynosi raz na 100 lat (p=1%), **zgodnie z rysunkiem planu**, zaś dla terenu oznaczonego symbolem **1MN/U** wprowadzono również **zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**, na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią z wysokim prawdopodobieństwem wystąpienia powodzi, wynoszącym raz na 10 lat (p=10%), a jednocześnie na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały wkreślono nieprzekraczalną linię zabudowy w ramach powyższych obszarów zagrożenia powodzią, to tym samym należy wskazać, iż **ustalenia zawarte w części graficznej planu nie spełniają wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 6 i pkt 7 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także § 8 ust. 2 zdanie 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym „2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”**.

Co więcej, wskazać należy, że zgodnie z § 38 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oczyszczalni ścieków lub infrastruktury wytwarzania energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii – biogazownia, oznaczonej na rysunku planu symbolem: **1NO/EB**, ustala się: (...) 2) na terenie 1NO/EB, **zakaz lokalizacji nowej zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%), zgodnie z rysunkiem planu;**”, podczas gdy z załącznika nr 1 wynika, iż **teren oznaczony symbolem 1NO/EB nie jest położony w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat (p=10%).**

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/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;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt

IV SA/Wa 629/14;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., 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).”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.*”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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.*”;
- 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.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy zawarte 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 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 przestrzennego na danym terenie.”.

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy

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

W tej sytuacji, **wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią**, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie oraz wysokie i wynosi odpowiednio raz na 100 lat (p=1%) i raz na 10 lat (p=10%), podczas jednoczesnego wprowadzenia, **w sposób prawidłowy, zakazu sytuowania nowej zabudowy w granicach ww. obszarów, w ramach ustaleń szczegółowych części tekstowej planu, dla terenów oznaczonych symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3 MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 58MN/U, 3U oraz 1NO/EB**, stwarzać będzie istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. **Uniemożliwia to prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stanowi o ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały, w wadliwej części, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: **wymagania ochrony zdrowia** oraz **bezpieczeństwa ludzi** i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Również z dyspozycji z cytowanego wyżej § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, iż ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie

odrębnych przepisów, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

W obszarze objętym planem miejscowym znajdują się napowietrzne linie elektroenergetyczne 110 kV oraz 15 kV, dla których na rysunku planu wyznaczono strefy ochronne o szerokości:

- 36,0 m (po 18,0 m od osi przewodu w obie strony) dla *napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia WN 110kV*, zgodnie z ustaleniami § 15 pkt 7 uchwały;
- 15,0 m (po 7,5 m w obie strony od osi przewodu) dla *napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia SN 15kV*, zgodnie z ustaleniami § 15 pkt 8 uchwały.

Jednocześnie, na mocy § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, oznaczenia graficzne stref ochronnych od napowietrznych linii elektroenergetycznych *odzwierciedlają ustalenia przepisów odrębnych*. Wskazać należy przy tym, że na rysunku planu w zasięgu powyższych stref ochronnych znajdują się m.in. tereny oznaczone symbolami:

- 1MN, 2MN, 3MN i 29MN, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (*vide § 18 ust. 1 i §19 ust. 1 uchwały*);
- 15MN/U, 17MN/U, 20MN/U i 22MN/U, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (*vide § 20 ust. 1, § 21 ust. 1 oraz § 22 ust. 1 uchwały*).

Ustalone w planie miejscowym przeznaczenie ww. terenów oznacza, że w ich granicach dopuszczona została lokalizacja budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, w tym, w związku z wyznaczoną na tych terenach nieprzekraczalną linią zabudowy, także w zasięgu stref ochronnych od napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV i średniego napięcia 15 kV, bowiem zgodnie z przywołanymi wyżej ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć *linię wyznaczającą minimalną odległość budynku lub jego części od linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu*.

W związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

W świetle powyższego, Rada Gminy w Nowej Suchej nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, bowiem jak wynika z ustaleń § 15 pkt 9 uchwały, w brzmieniu:

„W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustala się: (...) 9) **zakaz lokalizowania budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi** oraz zieleni wysokiej w pasie technologicznym napowietrznych linii elektroenergetycznych;”, co oznacza, że określono warunki lokalizacji budynków przeznaczonych na **czasowy pobyt ludzi**. Tym samym nie została spełniona dyspozycja przepisów odrębnych, do uwzględnienia których zobowiązuje art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenów winny zostać w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, poprzez zawarcie stosownych ustaleń, co więcej ustalenia te winny „konsumować” obowiązujące w tym zakresie przepisy odrębne.

Kwestia dotycząca ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury wyrażonego m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 12 maja 2015 r, sygn. akt. II SA/Łd 143/15: „W przepisie § 21 pkt 6 lit. "j" oraz § 30 ust. 1 pkt 4 uchwały wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów przeznaczonych na stały pobyt ludzi. Tymczasem uwzględniając okoliczność, iż przepisy prawa budowlanego dokonują rozróżnienia dwóch kategorii obiektów (przeznaczonych na stały i czasowy pobyt ludzi) za wskazane uznać wypada zawarcie w tekście planu – przy wprowadzeniu zakazu lokalizowania obiektów na pobyt stały – przepisów określających zasady lokalizacji (bądź zakaz lokalizacji) obiektów przeznaczonych na czasowy pobyt ludzi.”.

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. **Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

Dodatkowo, w tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z przywołanym wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Tymczasem, sformułowano ustalenia zawarte w:

- § 3 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „W planie określa się: (...) 5) *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;”;

- § 34 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu zieleni urządzonej oznaczonego na rysunku planu symbolem: 1ZP, ustala się: (...) 3) minimalną powierzchnię biologicznie czynną: 70% powierzchni terenu;”;
- § 35 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zieleni oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1Z, 2Z, 3Z, 4Z, 5Z, 6Z, 7Z, 8Z, 9Z, 10Z, 11Z, ustala się: (...) 3) minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu w wielkości 90%;”;
- § 36 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów lasów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, ustala się: (...) 3) minimalny procent powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni terenu w wielkości 95%;”;

wprost naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także stanowią o ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały.

Należy wskazać, że skoro z woli samego ustawodawcy, w planie miejscowym ustala się obligatoryjnie minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni terenu, to plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji działki budowlanej, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcóć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Powyższe oznacza, iż przywołane wyżej ustalenia uchwały, o których mowa odpowiednio w: § 34 pkt 3, § 35 pkt 3 oraz § 36 pkt 3, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego, zaś w kontekście przytoczonego wyżej § 3 pkt 5 stanowią o ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności tekstu planu. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

Tożsame stanowisko w zakresie modyfikacji obowiązujących przepisów, zawarto m.in. w orzeczeniach Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 18 marca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 533/15;
- 27 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 510/15;
- 16 lipca 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., należy ponownie zauważyć, że przedmiotowa uchwała, dla terenów oznaczonych symbolami: 1ZP, od 1Z do 8Z, od 1ZL do 8ZL, o których mowa odpowiednio w § 34, § 35 oraz § 36 uchwały, powinna zawierać m.in. minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do powierzchni *terenu*. Należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.), co oznacza, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej.

Podsumowując, w ww. ustaleniach podjętej uchwały, uchwałodawca ustalił, dla terenów o których mowa w § 34, § 35 oraz § 36 uchwały, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do *terenu*, nie zaś do **działki budowlanej**, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wypełniając dyspozycję przywołanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Rada Gminy w Nowej Suchej sformułowała w przedmiotowej uchwale ustalenia zawarte w:

- § 7 ust. 2 pkt 9 i pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „2. Następujące oznaczenia graficzne odzwierciedlają ustalenia przepisów odrębnych: (...) 9) strefa ochronna od cmentarza - 50,0 m; 10) strefa ochronna od cmentarza - 150,0 m;”;
- § 15 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy ustala się: (...) 2) uwzględnienie w zagospodarowaniu i zabudowie ograniczeń wynikających ze stref ochronnych od cmentarza 50,0 m i 150,0 m, oznaczonych na rysunku planu, zgodnie z przepisami odrębnymi;
- § 20 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „(...)1. Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usługowej oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 21MN/U, 22MN/U, 23MN/U, 24MN/U, 25MN/U, 27MN/U, 28MN/U, 29MN/U, 30MN/U, 31MN/U, 32MN/U, 33MN/U, 34MN/U, 35MN/U, 36MN/U, 37MN/U,

39MN/U, 40MN/U, 41MN/U, 42MN/U, 43MN/U, 44MN/U, 45MN/U, 46MN/U, 47MN/U, 48MN/U, 49MN/U, 58MN/U, 59MN/U, 60MN/U, 61MN/U, 62MN/U, 63MN/U, 64MN/U, 65MN/U, 66MN/U: ustala się: 6) na terenie 15MN/U, uwzględnienie stref ochronnych od cmentarza 50,0 m i 150,0 m, oznaczonych na rysunku planu, zgodnie z przepisami odrębnymi;”

podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały wynika, iż w granicach 50,0 m i 150,0 m strefy ochronnej od cmentarza, w kontekście § 20 ust. 1 uchwały, znajdują się także tereny oznaczone symbolami: 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 59MN/U.

Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej uchwały, a części graficznej, **w zakresie niewskazania w § 20 ust. 1 pkt 6 uchwały wszystkich terenów, które znajdują się w granicach stref ochronnych od cmentarza 50,0 m i 150,0 m, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

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. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;

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

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zdanie 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, należy podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w części.

Zgodnie z przywołanym wyżej 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. Konkretyzację ww. przepisu można odnaleźć w § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia;”.

Jak wynika z ustaleń sformułowanych w:

- § 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia planu miejscowego zapisano w formie: (...) 2) ustaleń szczegółowych obowiązujących dla wyznaczonych w planie terenów: a) dla każdego terenu przyporządkowano symbol według oznaczeń na rysunku planu, b) symbole wydzielonych w planie terenów składają się z kolejnego numeru terenu w ramach danego przeznaczenia oraz symbolu literowego oznaczającego przeznaczenie terenu według definicji przeznaczenia;”;
- § 6 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia zawarte w tekście planu oraz na rysunku planu obowiązują łącznie, w zakresie określonym uchwałą.”;
- § 7 ust. 1 pkt 2 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) przeznaczenie terenów - oznaczenia identyfikacyjne terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi;”;
- § 8 pkt 9, pkt 19 i pkt 22 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania ustala się: (...) 9) tereny rolnicze, oznaczone symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R; (...) 19) tereny komunikacji dróg publicznych klasy dojazdowej, oznaczone symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD, 18KDD, 19KDD, 20KDD, 21KDD, 22KDD, 23KDD; (...) 22) tereny komunikacji dróg wewnętrznych, oznaczone symbolami: 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW, 8KDW, 9KDW, 10KDW, 11KDW, 12KDW, 13KDW, 14KDW, 15KDW, 16KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW, 20KDW, 21KDW, 22KDW, 23KDW, 24KDW,

25KDW, 26KDW, 27KDW, 28KDW, 29KDW, 30KDW, 31KDW, 32KDW, 33KDW, 34KDW, 35KDW, 36KDW, 37KDW, 38KDW, 39KDW, 40KDW, 41KDW, 42KDW, 43KDW, 44KDW, 45KDW, 46KDW, 47KDW, 48KDW, 49KDW, 50KDW, 51KDW, 52KDW, 53KDW, 54KDW, 55KDW, 56KDW, 57KDW, 58KDW, 59KDW, 60KDW, 61KDW, 62KDW, 63KDW, 64KDW, 65KDW, 66KDW, 67KDW, **68KDW**, **69KDW**, 70KDW, 71KDW, 72KDW, 73KDW, 74KDW, 75KDW, 76KDW, 77KDW, 78KDW, 79KDW, 80KDW, 81KDW, 82KDW, 83KDW, 84KDW, 85KDW, 86KDW, 87KDW, 88KDW, 89KDW, 90KDW, 91KDW, 92KDW, 93KDW, 94KDW, 95KDW, 96KDW, 97KDW.”;

- § 32 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, **7R**, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, ustala się: 1) przeznaczenie terenu: tereny rolnicze, w tym pola uprawne, łąki, pastwiska, sady;”;
- § 42 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów komunikacji dróg publicznych klasy lokalnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD, 18KDD, **19KDD**, **20KDD**, 21KDD, 22KDD, 23KDD, ustala się: 1) przeznaczenie terenu: teren komunikacji dróg publicznych klasy dojazdowej; 2) szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu;”;
- § 45 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów komunikacji dróg wewnętrznych, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW, 8KDW, 9KDW, 10KDW, 11KDW, 12KDW, 13KDW, 14KDW, 15KDW, 16KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW, 20KDW, 21KDW, 22KDW, 23KDW, 24KDW, 25KDW, 26KDW, 27KDW, 28KDW, 29KDW, 30KDW, 31KDW, 32KDW, 33KDW, 34KDW, 35KDW, 36KDW, 37KDW, 38KDW, 39KDW, 40KDW, 41KDW, 42KDW, 43KDW, 44KDW, 45KDW, 46KDW, 47KDW, 48KDW, 49KDW, 50KDW, 51KDW, 52KDW, 53KDW, 54KDW, 55KDW, 56KDW, 57KDW, 58KDW, 59KDW, 60KDW, 61KDW, 62KDW, 63KDW, 64KDW, 65KDW, 66KDW, 67KDW, **68KDW**, **69KDW**, 70KDW, 71KDW, 72KDW, 73KDW, 74KDW, 75KDW, 76KDW, 77KDW, 78KDW, 79KDW, 80KDW, 81KDW, 82KDW, 83KDW, 84KDW, 85KDW, 86KDW, 87KDW, 88KDW, 89KDW, 90KDW, 91KDW, 92KDW, 93KDW, 94KDW, 95KDW, 96KDW, 97KDW, ustala się:
1) przeznaczenie terenu: teren komunikacji dróg wewnętrznych; 2) szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu;”;

podczas gdy z rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały, wynika, iż:

- tereny rolnicze oznaczone są symbolami: od 1R do 6R, od 8R do 12R oraz 14R;
- tereny komunikacji dróg publicznych klasy dojazdowej oznaczone są symbolami: od 1KDD do 18KDD oraz od 21KDD do 23KDD;
- tereny komunikacji drogowej wewnętrznej oznaczone są symbolami: od 1KDW do 67KDW oraz od 70KDW do 97KDW.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, także w tym zakresie, albowiem z jednej strony na rysunku planu brak terenów oznaczonych symbolami: 7R, 19KDD, 20KDD, 68KDW oraz 69KDW, o których mowa w § 8 pkt 9, pkt 19 i pkt 22, § 32 ust. 1 pkt 1, § 42 pkt 1 oraz § 45 pkt 1 uchwały, a z drugiej strony część tekstowa nie zawiera ustaleń normatywnych dotyczących terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 14R.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Wójta Gminy Nowa Sucha z 17 kwietnia 2026 r., znak: PP.6721.1.24.2018/26, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 14 kwietnia 2026 r., znak: WP-I.4130.455.2026, w których stwierdzono, że: „ (...) 1. Tereny o oznaczeniach 7R, 19KDD oraz 20KDD Uprzejmie wyjaśniam, że brak powyższych oznaczeń w części graficznej planu (Załącznik nr 1) przy ich jednoczesnym występowaniu w treści normatywnej uchwały, jest wynikiem oczywistej omyłki edytorskiej. Na etapie finalnego redagowania dokumentacji, wspomniane symbole omyłkowo pozostały w tekście uchwały, mimo że nie przypisano im konkretnych wydzieleń na rysunku planu. Mając na uwadze spójność aktu miejscowego, wnosimy o wykreślenie symboli 7R, 19KDD oraz 20KDD z treści uchwały w trybie rozstrzygnięcia nadzorczego jako nieistotnego naruszenia zasad sporządzania planu. Wykreślenie to nie wpłynie na merytoryczne ustalenia planu dla pozostałych terenów, a pozwoli na usunięcie niespójności pomiędzy tekstem a rysunkiem. (...) teren 14R. Występowanie symbolu 14R na rysunku planu (załącznik nr 1 do uchwały) przy jednoczesnym braku odpowiadających mu ustaleń w treści normatywnej uchwały jest wynikiem oczywistej omyłki pisarskiej (graficznej). Teren ten, na etapie prac projektowych, został ostatecznie włączony do innej jednostki bilansowej, jednakże w wyniku omyłki, symbol graficzny nie został zmieniony. (...)”.

Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru nie uwzględnił ww. wyjaśnień Wójta Gminy Nowa Sucha, dotyczących terenów oznaczonych w tekście uchwały symbolami 68KDW i 69KDW, w brzmieniu: „ (...) Wskazane tereny znajdują się na rysunku planu i zostały na nim prawidłowo wyznaczone liniami rozgraniczającymi. Trudności z ich identyfikacją wynikają wyłącznie z błędu technicznego oprogramowania graficznego na etapie eksportu załącznika do druku – dla tych konkretnych wydzieleń nie wygenerowały się etykiety tekstowe (symbole). (...)”, bowiem dla terenów

dróg wewnętrznych, usytuowanych między terenami oznaczonymi symbolami: 64MN, 65MN, 65KDW, które wskazał Wójt Gminy Nowa Sucha w powyższym piśmie, brak symboli: 68KDW, 69KDW, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy:

- południową linią rozgraniczającą terenu 65KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 65MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 64MN a południową granicą obszaru objętego planem miejscowym;
- terenem 64MN a terenem bez określonego przeznaczenia terenu.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z uwagi na stwierdzenie nieważności całej jednostki terenowej oznaczonej na rysunku planu symbolem 14R, ustalenia dotyczące m.in. strefy ochrony konserwatorskiej stanowiska archeologicznego nr AZP 58-58/34, obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi raz na 10 lat ($p=10\%$), obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi raz na 100 lat ($p=1\%$) oraz krajobrazu priorytetowego (kod 14-318.72-045), o których mowa w: § 12 pkt 1, § 13 pkt 1 i pkt 2, § 15 pkt 4 i pkt 5 uchwały, stają się bezprzedmiotowe dla powyższego terenu.

Kontynuując powyższy zarzut, dotyczący ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, organ nadzoru stwierdził, iż ustalenia zawarte w:

- § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 6) zieleni izolacyjnej – należy przez to rozumieć uformowane w kształcie pasa o docelowej wysokości minimalnej 2,0 m drzewa i krzewy, głównie zimozielone, przy czym nasadzenia należy realizować w trzech piętrach, tak by roślinność tworzyła zwartą strefę zieleni pełniącą funkcje estetyczne i osłonowe.*”;
- § 7 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 6) strefa zieleni izolacyjnej.*”,

nie znajdują swojego odzwierciedlenia na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały, bowiem zarówno na rysunku planu oraz w legendzie, nie widnieje powyższe oznaczenie graficzne, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazać również należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”.

Niezależnie od powyższego organ nadzoru wskazuje przy tym, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 1 i ust. 2 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82): „**1. Gruntami rolnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:** 1) *określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne;* 2) *pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;* 3) *pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;* 3a) *pod budynkami, budowlami i urządzeniami wchodzące w skład biogazowni rolniczej spełniającej warunki określone w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597), a także grunty położone między tymi budynkami, budowlami i urządzeniami lub w bezpośrednim ich sąsiedztwie, tworzące zorganizowaną całość gospodarczą, w tym zajęte pod dojazdy, place składowe, postojowe i manewrowe, śmietniki, miejsca magazynowania odpadów i ogrodzenia, o ile ich łączna powierzchnia nie jest większa niż 1 ha i wchodzi one w skład gospodarstwa rolnego;* 4) *pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;* 5) *parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;* 6) *rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;* 7) *pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;* 8) *zrekułtywowane dla potrzeb rolnictwa;* 9) *torfowisk i oczek wodnych;* 10) *pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych. **2. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty:** 1) *określone jako lasy w przepisach o lasach;* 2) *zrekułtywowane dla potrzeb gospodarki leśnej;* 3) *pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.*”. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 ust. 3 przywołanej wyżej ustawy: „Nie uważa się za grunty rolne gruntów znajdujących się pod parkami i ogrodami wpisanymi do rejestru zabytków.”.*

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w przypadku gruntów leśnych ustawodawca, odmiennie niż w przypadku gruntów rolnych, w ich definicji nie odsyła wprost do ewidencji gruntów, lecz do ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2025 r. poz. 567 z późn. zm.). Stosownie do art. 3 ustawy

o lasach: „**Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt:** 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) **związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej:** budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.”. Zgodnie zaś z definicją zawartą w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, **przez gospodarkę leśną należy rozumieć działalność leśną w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania - z wyjątkiem skupu - drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizację pozaprodukcyjnych funkcji lasu.**

W tym miejscu uzasadnienia wskazać należy, że granicach terenów oznaczonych symbolami: **6R, od 8R do 10R**, występują klasoużytki gruntowe, będące **gruntami rolnymi klasy III**, które usytuowane są częściowo w granicach ww. terenów, zaś zgodnie z § 8 pkt 13 oraz § 36 uchwały, w planie miejscowym dla terenów oznaczonych symbolami **od 1ZL do 8ZL** ustalono **przeznaczenie terenu: teren lasów**.

Konkretyzację przywołanego wyżej ustawowego wymogu uwzględniania w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który stanowi, iż: „**1. Ochrona gruntów rolnych polega na:** 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nierolnicze lub nieleśne; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; 3) rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; 4) zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi. **2. Ochrona gruntów leśnych polega na:** 1) ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; 2) zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; 3) przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; 4) poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; 5) ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.”.

Tymczasem, wbrew przywołanym wyżej przepisom, na terenach oznaczonych symbolami 6R, od 8R do 10R, od 1ZL do 8ZL, dopuszczono realizację infrastruktury technicznej, w związku z ustaleniami:

- § 16 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „2. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 2) dopuszcza się a) sytuowanie infrastruktury technicznej na terenach o innym przeznaczeniu, pomiędzy linią zabudowy, a linią rozgraniczającą terenu lub wzdłuż granic działek budowlanych.”;
- § 32 ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „2. Dopuszcza się: 1) lokalizację niekubaturowych obiektów infrastruktury technicznej;”, w ramach m.in. terenów rolniczych oznaczonych na rysunku planu symbolami: 6R, od 8R do 10R, o których mowa w tym samym § 32 ust. 1 pkt 1.

Jeśli zatem tereny oznaczone symbolami: 6R, od 8R do 10R w zakresie przeznaczenia terenu zakwalifikowane zostały jako tereny rolnicze, w tym pola uprawne, łąki, pastwiska, sady, zaś tereny oznaczone symbolami od 1ZL do 8ZL jako tereny lasów, to docelowo dla nich zastosowanie znajdą przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zwłaszcza **art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5** ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takim terenie, innym niż związany z gospodarką rolną i odpowiednio gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że urządzenia infrastruktury technicznej, za wyjątkiem:

- urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;
 - budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej,
- nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną i leśną, a także nie są uznawane za grunty rolne i leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także ustawy o lasach, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2026 r. poz. 399): „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”.

W myśl art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, wyrażanej po uzyskaniu opinii marszałka województwa.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, wyrażanej po uzyskaniu opinii marszałka województwa, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa.

Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu rolnego i leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Organ nadzoru wskazuje, iż na terenach rolnictwa, będących gruntami rolnymi, stanowiącymi użytki rolne klas I-III, a także na gruntach leśnych, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane odpowiednio z gospodarką rolną i leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniej klasy przeznaczenia, innej niż rolna lub leśna.

W przypadku stwierdzenia występowania gruntów rolnych, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz występowania lasów, w rozumieniu tej samej ustawy oraz ustawy o lasach, przed określeniem przeznaczenia dopuszczającego realizację urządzeń infrastruktury technicznej, zastosowanie znajdują przepisy art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, **Rada Gmina w Nowej Suchej dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów oznaczonych symbolami: 6R, od 8R do 10R, od 1ZL do 8ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele**

nierolnicze i nieleśne, co oznacza, że naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także przepisy art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujące kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w tym dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13;
- 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- 23 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 2635/15;
- 21 listopada 2019 r., sygn. akt II OSK 3354/17;
- 12 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 307/18,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- 24 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 1539/16;
- 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1394/15;
- 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1795/13;
- 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- 15 listopada 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 1268/12;
- 11 grudnia 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 1695/19;
- 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16.

Jak wynika z wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 września 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 406/20, w sprawie rozpoznawanej w wyniku uchylenia poprzedniego wyroku I instancji przez Naczelny Sąd Administracyjny: „(...) Rada Miasta [...] dopuściła lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej na terenie istniejących lasów oznaczonych symbolem 21 ZL. Takie rozwiązanie zawiera § 15 pkt 1 lit. e oraz f, pkt 6 lit. c oraz d uchwały, w brzmieniu: "Ustala się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: 1) w zakresie uzbrojenia terenu ustala się: (...) e) dopuszcza się lokalizowanie obiektów, urządzeń, sieci i przyłączy poza terenami dróg publicznych, jeżeli nie będzie to kolidowało z zabudową i zagospodarowaniem terenu, f) dopuszcza się przebudowę, rozbudowę i przeniesienie istniejącej sieci i obiektów infrastruktury technicznej, kolidujących z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu; (...) 6) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną ustala się: (...) c) dopuszcza się budowę, nowych stacji elektroenergetycznych SN/nN oraz rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, d) dopuszcza się rozbudowę, modernizację istniejących i budowę nowych linii elektroenergetycznych niskiego napięcia nN 0,4 kV, (...) ". Z części tekstowej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące teren oznaczony symbolem 21ZL, na którym dopuszczono lokalizowanie nowych sieci i urządzeń infrastruktury technicznej. Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 2 ww. ustawy, każdy grunt ewidencyjnie leśny, niezależnie od wielkości jego powierzchni, wymaga uzyskania zgody stosownych organów, na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Ustawa powyższa nie wprowadza ograniczeń dotyczących wielkości powierzchni gruntów leśnych, dla jakiej zgoda jest wymagana, a dla jakiej wymóg jej uzyskania nie obowiązuje. Skoro, zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 7 ustawy o ochronie gruntów rolnych leśnych, każde grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody na zmianę ich przeznaczenia w formie decyzji administracyjnej, to nie można przyjąć, że dopuszczenie możliwości: rozbudowy istniejących urządzeń nadziemnych i podziemnych uzbrojenia terenów oraz lokalizacji nowych budowli typu stacja transformatorowa, zwalnia od uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Biorąc pod uwagę powyższe należało stwierdzić, iż Rada Miasta [...] nie była uprawniona do ustalenia w planie innego przeznaczenia niż leśne, terenu obejmującego grunty leśne bez uzyskania wymaganej zgody, tym bardziej, że z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż w odniesieniu do terenu 21ZL nie wystąpiono do właściwych organów o wyrażenie zgody na zmianę jego przeznaczenia na

cele nieleśne. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego (...)”.

W związku z powyższym należy ponownie podkreślić, że w niniejszej sprawie zastosowanie będą miały wprost przepisy art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których jednoznacznie wynika, że:

- **grunty rolne stanowiące użytki rolne klas I-III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolnicze;**
- **grunty leśne, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne,** wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, Rada Gminy w Nowej Suchej, w ramach ustaleń § 16 ust. 2 pkt 2 lit. a, a także § 32 ust. 2 pkt 1 uchwały, **dopuszcila realizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej**, pomimo przywołanych wyżej ustaleń zawartych w § 32 ust. 1 pkt 1 i § 36 pkt 1 uchwały, w ramach których określono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami **6R, od 8R do 10R, od 1ZL do 8ZL**, odpowiednio jako *tereny rolnicze, w tym pola uprawne, łąki, pastwiska, sady, oraz tereny lasów*.

W związku z powyższym, Rada Gminy w Nowej Suchej nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym, *de facto* innego przeznaczenia niż rolnicze i leśne, dla terenów obejmujących grunt rolny stanowiący użytek rolny klasy III oraz będących gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i ustawy o lasach, **bez uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntu rolnego i leśnego na cele nierolnicze i nieleśne, wbrew określonemu w sposób jednoznaczny, przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 6R, od 8R do 10R, od 1ZL do 8ZL**, bowiem stosownie do treści:

- art. 2 ust. 1 pkt 7 i pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, możliwa jest co najwyżej lokalizacja urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych;**
- art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, **na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej.**

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż w tym przypadku, naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., a także art. 2 ust. 1 pkt 1, art. 3 ust. 1 i

ust. 2, art. 7 ust. 1 oraz art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także przepisy art. 3 pkt 2 i art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach, regulujące kwestie związane z prowadzeniem gospodarki leśnej.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08*”.

Na poparcie prawidłowej wykładni zarówno przepisu art. 4 pkt 6, art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy również przywołać, m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: „*(...) Podkreślić należy, iż o ile można zaobserwować liberalizację przepisów odnośnie gruntów rolnych, to ewidentnie ustawodawca nie "rozluźnił" ochrony w stosunku do gruntów leśnych. Kolejne nowelizacje ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych nie ograniczyły ochrony gruntów leśnych. Od dnia wejścia w życie tej ustawy, tj. od dnia 25 marca 1995 r., zmiana przeznaczenia gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa oraz pozostałych gruntów leśnych na cele nieleśne niezmiennie wymaga z mocy art. 7 ust. 1 i 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych uzyskania zgody właściwych organów i to niezależnie od powierzchni tych gruntów. Jeśli zatem dana nieruchomości (działka o nr ewidencyjnym) obejmuje grunty leśne i grunty nieleśne niewymagające zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, to wówczas uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne wymaga ta część nieruchomości (działki o nr ewidencyjnym), która stanowi grunt leśny. (...) Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody, o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych)*

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

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

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, stanowi w tym przypadku, istotne naruszenie przepisów: art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 6 i pkt 10 oraz art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 7 i pkt 10 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, na gruntach rolnych stanowiących użytki rolne klasy III, możliwa jest co najwyżej lokalizacja urządzeń zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych, zaś zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, na gruntach leśnych możliwa jest co najwyżej lokalizacja budynków i budowli wykorzystywanych wyłącznie dla potrzeb gospodarki leśnej.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad oraz istotnego naruszenia trybu (w zakresie braku uzyskania zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne oraz gruntów leśnych na cele inne niż leśne) sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Istotność naruszenia zasad, podobnie jak 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.

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 (tak: wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

Za *istotne* naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie*

przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

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.

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).*

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał błędną numerację jednostek redakcyjnych w § 27 uchwały. Powyższe należy kwalifikować jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem nie wpływa to na precyzyjność, przejrzystość i zrozumienie uchwały. W związku z tym, organ nadzoru zobowiązuje Radę Gminy w Nowej Suchej do stosowania właściwej numeracji jednostek redakcyjnych, przy kolejno podejmowanych uchwałach.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/117/2026 Rady Gminy w Nowej Suchej z 26 marca 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów wsi Kozłów Biskupi, Rokotów, Zakrzew, Nowy Żylin, Mizerka w gminie Nowa Sucha”, 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Robert Sitnik

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/