



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 lutego 2025 r.

WP-I.4131.6.2025

Rada Gminy Gozdowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr X/72/2025 Rady Gminy Gozdowo z 20 stycznia 2025 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Gozdowo, Lelice, Ostrowy*, w zakresie ustaleń:

- § 5 pkt 2 lit. a, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zabudowy mieszkaniowo-usługowej* (...)”;
- części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim na terenach oznaczonych symbolami 3MNU i 1UE, dopuszcza do realizacji budynków w odległości do 3 m od granicy terenu wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonego symbolem 1WS.

Uzasadnienie

Na sesji 20 stycznia 2025 r. Rada Gminy Gozdowo podjęła uchwałę Nr X/72/2025 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Gozdowo, Lelice, Ostrowy*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1970 i 1940), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 23 stycznia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Gozdowo z 20 stycznia 2025 r., znak: SO.0711.2.2.2025, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 30 stycznia 2025 r. przy piśmie Wójta Gminy Gozdowo z 28 stycznia 2025 r. znak: RBK.6721.2.2023/58.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.) 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.), z uwagi na sformułowanie ustaleń dotyczących lokalizowania zabudowy mieszkaniowo – usługowej na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, oznaczonych symbolem literowym MNU.

Ponadto stwierdzono istotne naruszenie przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3 i pkt 10, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w związku z § 6 pkt 1, pkt 2 i pkt 3, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie zakresu projektu studium*”, z uwagi na sformułowanie ustaleń sprzecznych z ustaleniami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo przyjętego uchwałą Nr XXXII/214/2021 Rady Gminy Gozdowo z 17 maja 2021 r., zwanego dalej „*Studium*”, w zakresie sytuowania zabudowy na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 3MNU i 1UE od terenu wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonego symbolem 1WS.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Gozdowo zawiadomienia z 29 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.6.2025, w którym organ nadzoru wniósł m.in. o przekazanie wyjaśnień dotyczących powyższych sprzeczności planu z ustaleniami Studium oraz o przekazanie dokumentacji prac planistycznych uchwały.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z 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 pismami z 17 czerwca 2024 r. Wójt Gminy Gozdowo wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego planu miejscowego**, zaś Rada Gminy Gozdowo zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LIII/368/23 z 29 czerwca 2023 r., zmienioną uchwałą Nr LXII/429/24 z 28 marca 2024 r., **to zastosowanie w tej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 ustawy zmieniającej.**

Mając zatem na uwadze treść **art. 67 ust. 3 pkt 1** ustawy zmieniającej, 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;”, to w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. **w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.**

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Gozdowo** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny.**

Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., 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 obliuguje 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 Miejskiej Sierpca, 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 dnia 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”.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

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 2016 r. poz. 283): *„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).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 *„Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą*

obowiązki normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy

pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

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 makrogałęzią, 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.”.

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał 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.*”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. 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.

Otóż 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 jednorodzinną** należy rozumieć *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.*

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 5 pkt 1 i pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem: **1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU** ustala się: 1) przeznaczenie terenów: a) **tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług**, b) funkcje mogą występować **łącznie** lub rozdzielnie; 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: a) ustala się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usług lub zabudowy mieszkaniowo-usługowej oraz zabudowy garażowej, gospodarczej i gospodarczo-garażowej jako zabudowy towarzyszącej,”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach **MNU**, przeznaczonych pod zabudowę **mieszkaniową jednorodzinną** lub usługi, realizowanej **łącznie lub rozdzielnie lub łącznie, w dowolnych proporcjach**, na jednej działce budowlanej może zostać lokalizowany jeden budynek mieszkalny jednorodzinny, albo **mieszkalno – usługowy**, albo usługowy. Posłużenie się w uchwale sformułowaniem **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** oznacza, że dotyczy ona lokalizowania na niej **budynku mieszkalno – usługowego**, w którym musi być realizowana funkcja mieszkaniowa. Sytuowanie **budynków** na terenach pod zabudowę, w tym także na terenach **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** wynika także z definicji **nieprzekraczalnej linii zabudowy**, zawartej w § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć linie wyznaczone na rysunku planu, poza którymi zakazuje się wprowadzać zabudowę, przy czym linie te nie dotyczą elementów architektonicznych: gzymsu, okapu dachu, balkonu, tarasu, zadaszenia nad wejście, schodów zewnętrznych, pochylni, istniejących oraz planowanych obiektów infrastruktury technicznej;*”, bowiem wskazane w niej elementy architektoniczne odnoszą się do budynków.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie **zabudowy jednorodzinnej** oraz ustalenia § 5 pkt 1 lit. a uchwały, to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolna zabudowa, w tym budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową,

lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji – jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny.

Tym samym, wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni całkowitej **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodziennym.**

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 ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji **zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny,** tym bardziej, że 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).

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 wolnostojącej 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 technicznego – budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodziennym dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodziennymi w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodziennym 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).

W tym miejscu należy ponownie zauważyć, iż pojęcie **zabudowy jednorodzinnej**, zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*.

Jeżeli zatem zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu, to w świetle tak określonego przeznaczenia, nie może powstać dowolny budynek mieszkalno – usługowy, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, jednakże w proporcjach określonych w ramach definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji – jeden lokal mieszkalny

i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego należy, uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Podsumowując, należy ponownie podkreślić, iż stosownie do przywołanych przepisów z zakresu prawa budowlanego, usługi na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług, oznaczonych symbolem literowym MNU, mogą być realizowane jako:

- lokalizowane w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, który jednak nie będzie budynkiem mieszkalnym – usługowym, lecz nadal pozostanie budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym,
- lokalizowane w odrębnych budynkach przeznaczonych wyłącznie pod usługi.

Jednocześnie należy wskazać, iż zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały: „1. W granicach obszaru objętego planem wyznacza się tereny o przeznaczeniu: (...) 2) MNU – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;”, **nie zaś tereny zabudowy mieszkaniowo – usługowej**, jak ustalono w § 5 pkt 2 lit. a uchwały, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

W związku z powyższym, w celu doprowadzenia do zgodności ustaleń uchwały z przepisami z zakresu Prawa budowlanego, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń uchwały dotyczących **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** odnoszącej się do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdził, iż możliwe jest zakresowe stwierdzenie jej nieważności, w ramach częściowej regulacji zawartej w § 5 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zabudowy mieszkaniowo-usługowej (...)”, w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

Ustalenia uchwały, we wskazanym zakresie, naruszają w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały, w części wskazanej w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Stanowisko organu nadzoru odnośnie budynków mieszkalno – usługowych na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, znalazło odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 694/24;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 695/24;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 września 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 1528/24;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 16 października 2024 r., sygn. akt VII SA/Wa 1616/24.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami, zawartymi w uchwale tego samego organu w sprawie uchwalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo*, przyjętego uchwałą Nr XXXII/214/2021 Rady Gminy Gozdowo z 17 maja 2021 r., w zakresie sytuowania zabudowy na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 3MNU i 1UE znajdujących się bezpośrednio przy terenie wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonym symbolem 1WS.

Należy zauważyć, że 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., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem 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. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów

gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze 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 dokonuje się m.in. kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne.

Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium. W ocenie organu nadzoru ustalenie wskaźników i parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w planie miejscowym, innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa.

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

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, **wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy**, a także zawierać **wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych** (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia), a ustalenia dotyczące **zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk, powinny w szczególności zawierać wytyczne ich określania w planach miejscowych, wynikających z potrzeb ochrony środowiska**, o których mowa w art. 72 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2021 r. poz. 1973, z późn. zm.), obowiązujących ustaleń dotyczących m.in. form przyrody występujących na terenach objętych projektem studium (§ 6 pkt 3 ww. rozporządzenia).

Na rysunku przedmiotowego planu miejscowego, tereny oznaczone symbolami **3MNU** i **1UE**, znajdują się w granicach obszaru funkcjonalnego stanowiącego tereny wielofunkcyjne zabudowy mieszkaniowo – usługowej, oznaczonego symbolem **MU**, wyznaczonego na załączniku graficznym Nr 2 do uchwały w sprawie Studium, pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*.

W ramach ustaleń części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik Nr 3 do uchwały, pn. *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Gozdowo – tekst*, zawartych w części pn. *Kierunki i polityka przestrzenna*, w pkt 4 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym **tereny wyłączone z zabudowy, w zakresie mieszkalnictwa, m.in. dla zabudowy na obszarach MU***, w pkt 4.1 ustalono, że: „**niezbędne jest zachowanie wolnych od zabudowy i ogrodzeń pasów technologicznych o szerokości 3 m po obu brzegach rowów melioracyjnych i innych cieków** (z wyłączeniem Sierpienicy, gdzie obowiązują przepisy odrębne w zakresie przeciwdziałania powodziom), w celu sprawnego przeprowadzenia

zabiegów konserwacyjnych.” (str. 114). Ponadto w pkt 5 pn. *Obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk*, w zakresie zasad ochrony zasobów wód i ich jakości zawartych, w pkt 5.6 ustalono „zachowanie w przepisach odrębnych odległości od brzegów cieków i zbiorników wodnych” (str. 121 tekstu Studium).

Zgodnie z art. 232 pkt 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.): „1. Zakazuje się groduzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych oraz do brzegu wód morskich i morza terytorialnego w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.”. Stosownie do art. 232 pkt 4 ww. ustawy, „4. Właściwy organ Wód Polskich, a na obszarze pasa technicznego dyrektor urzędu morskiego, mogą, w drodze decyzji, zwolnić z zakazu, o którym mowa w ust. 1, jeżeli jest to niezbędne dla obronności państwa lub bezpieczeństwa publicznego.”.

W dokumentacji prac planistycznych uchwały brak decyzji właściwego organu Wód Polskich zwalniającej od zakazu groduzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu.

Tymczasem z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi 3MNU (§ 1 ust. 1 pkt 2 i § 5 pkt 1 uchwały) oraz na terenie przeznaczonym pod zabudowę usługowej edukacji 1UE (§ 1 ust. 1 pkt 5 i § 8 pkt 1 uchwały), przylegających do terenu wód powierzchniowych śródlądowych, oznaczonego symbolem 1WS, o którym mowa w § 14 uchwały, dopuszczono do lokalizowania zabudowy bezpośrednio przy terenie 1WS, bowiem nieprzekraczalne linie zabudowy „dociągnięto” do jego linii rozgraniczających. Oznacza to w jednoznaczny sposób, że sytuowanie zabudowy na terenach 3MNU i 1UE przylegających do terenu 1WS ustalono z naruszeniem ustaleń Studium, które nakazują zachowanie pasa wolnego od ZABUDOWY o szerokości 3 m po obu brzegach cieków wodnych.

Powyższe wynika również z zasad kształtowania zabudowy ustalonych w § 5 pkt 6 lit. g i § 8 pkt 6 lit. g uchwały, zgodnie z którymi zabudowę na terenach 3MNU i 1UE, należy lokalizować zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną na rysunku planu.

Ponadto zgodnie z ustaleniami dla terenu:

- 3MNU zawartymi w § 5 pkt 2 lit. d uchwały, w brzmieniu: „2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) dopuszcza się sytuowanie budynków w odległości 1,5 m od granicy działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy.*”;
- 1UE zawartymi w § 8 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „2) *zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) b) dopuszcza się sytuowanie budynków w odległości 1,5 m od granicy działki budowlanej lub bezpośrednio przy tej granicy.*”.

Stosownie do ustaleń § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały: „Ilekcroć w uchwale jest mowa o: (...) 6) **nieprzekraczalnych liniach zabudowy** – należy przez to rozumieć linie wyznaczone na rysunku planu, poza którymi zakazuje się wprowadzać zabudowę, przy czym linie te nie dotyczą elementów architektonicznych: gzymsu, okapu dachu, balkonu, terasy, zadaszenia nad wejściem, schodów zewnętrznych, pochylni, istniejących oraz planowanych obiektów infrastruktury technicznej;”. Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 7 pkt 3 uchwały oraz legendą rysunku planu, oznaczenie graficzne nieprzekraczalnych linii zabudowy stanowi obowiązujące ustalenie planu.

Na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. linie zabudowy są obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, które wyznaczają obszar tzw. „ruchu budowlanego”, w granicach którego dopuszczone zostało lokalizowanie budynków zgodnie z zasadami kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalonymi w planie.

Jednocześnie należy wskazać, iż w związku położeniem na rysunku planu terenów 3MNU i 1UE, bezpośrednio przy terenie wód powierzchniowych śródlądowych 1WS oraz w związku z przytoczonymi powyżej ustaleniami Studium, ograniczającymi możliwość realizacji zabudowy w pasie o szerokości 3 m po obu brzegach cieków wodnych, w uchwale **nie ustalono ograniczeń w użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, tych terenów, w zakresie wynikającym z powyższych ustaleń Studium.** Z § 5 pkt 9 uchwały wynika bowiem, że określone w nim dla terenu 3MNU szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, nie odnoszą się do powyższych ustaleń Studium. Natomiast z § 8 pkt 9 uchwały wynika, że na terenie 1UE „nie ustala się” szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy tego terenu.

Określenie wymogów, w powyższym zakresie, należy również go obowiązkowych ustaleń planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9 ustawy o p.z.p., dotyczących zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu (pkt 3) oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (pkt 9). Konkretyzację powyższych przepisów odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 3 i pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., które stanowią, iż ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów (pkt 3), zaś ustalenia dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu powinny zawierać nakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów (pkt 10).

Organ nadzoru wskazuje, że 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 i Rada Gminy Gozdowo.

Jeżeli zatem intencją Rady Gminy Gozdowo jest kierunkowa zmiana ustaleń Studium dotyczących zachowania wolnych od zabudowy terenów wzdłuż rowów melioracyjnych i innych cieków poprzez określenie odległości sytuowania od nich zabudowy, to uchwalenie planu miejscowego winno zostać poprzedzone zmianą obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Gozdowo, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono.

W wyroku z 16 stycznia 2024 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w sprawie sygn. akt II SA/Wr 387/23 stwierdził, iż: „Zdaniem sądu postulowana w art. 20 ust. 1 u.p.z.p. reguła, aby plan miejscowy nie naruszał ustaleń studium oznacza, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Przepisy planu miejscowego nie mogą doprowadzić do modyfikacji kierunków zagospodarowania przewidzianego w studium lub też tego zagospodarowania wykluczyć. Zasada ta musi być więc rozumiana w ten sposób, że zgodność między treścią studium, a treścią planu miejscowego winno się postrzegać jako kontynuację zbieżności zasad zagospodarowania terenu ustalanych ogólnie w studium i podlegających sprecyzowaniu w planie miejscowym. Plan miejscowy ma jedynie doprecyzować te zasady i to w taki sposób, aby nie doprowadzić do ich zmiany lub modyfikacji.

W ocenie sądu zarzut sprzeczności planu miejscowego z zapisami studium w zakresie objętym skargą jest zasadny. Przypomnieć bowiem także należy, że z kolei art. 15 ust. 1 ustawy stanowi, iż wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem. Z kolei przepis art. 20 ust. 1 tejże ustawy stanowi, iż plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium (...). Jak podkreślano wielokrotnie w orzecznictwie studium jest prawnie określonym instrumentem kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie i służy ustaleniu lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego. To związanie ustaleniami studium oznacza takie kształtowanie treści planu miejscowego, aby treść ta uwzględniała i wynikała z ustaleń studium. Treść planu miejscowego jest zatem konsekwencją zapisów studium (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, z dnia 14 czerwca 2007 r. II OSK 359/07, 1 lipca 2010 r. II OSK 904/10). W orzecznictwie wskazuje się, iż związanie ustaleniami studium przy sporządzaniu planu miejscowego polega na takim kształtowaniu postanowień planu, który wynika z wcześniejszych ustaleń studium. Podkreśla się, iż warunek zachowania zgodności ustaleń planu

miejscowego z kierunkami zagospodarowania przestrzennego określonymi w studium tworzy ustawową zasadę sporządzania planu, której naruszenie stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy powoduje nieważność planu w całości lub jego części. Przytoczyć tu dla przykładu można wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 listopada 2010 r. II OSK 1904/10, w którym wskazano, iż chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.”.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska przedstawionego w piśmie Rady Gminy Gozdowo z 31 stycznia 2025 r. stanowiącego odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 stycznia 2025 r. znak: WP-I.4131.6.2025, w którym stwierdzono, iż: „Dla terenów oznaczonych symbolami 3MNU i 1UE wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy od strony dróg. Wyznaczone na rysunku planu linie zabudowy nie stoją w sprzeczności z ustaleniami Studium, gdyż lokalizowanie potencjalnej zabudowy na wskazanych terenach oraz grodzenie działek winno odbywać się zgodnie z przepisami odrębnymi, w tym w szczególności z przepisami ustawy Prawo wodne, których to przestrzeganie plan miejscowy respektuje, mając na względzie fakt, iż w planie miejscowym zakazuje się powielania obowiązujących przepisów prawa.”.

Odnosząc się do udzielonych wyjaśnień organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu winny uwzględniać nie tylko sytuowanie zabudowy od strony dróg, ale również inne ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych, jak też wynikające z ustaleń obowiązującego Studium, które w jednoznaczny sposób nakazują zachowanie wolnych od zabudowy i ogrodzeń pasów technologicznych o szerokości 3 m po obu stronach brzegów rowów melioracyjnych i innych cieków (str. 114 tekstu Studium).

Na terenie przeznaczonym w planie pod zabudowę, obszar pod tę zabudowę winien zostać wyznaczony na rysunku planu za pomocą linii zabudowy, co oznacza, że poza tym obszarem zabudowa nie może zostać realizowana. Z określonych na rysunku niniejszego planu miejscowego nieprzekraczalnej linii zabudowy od dróg, wynika, że tylko część terenu 3MNU pomiędzy jego liniami rozgraniczającymi a nieprzekraczalną linią zabudowy, została faktycznie wyłączona spod zabudowy. Tym samym na pozostałej części terenu 3MNU dopuszczono możliwość sytuowania nowej zabudowy, w tym bezpośrednio przy terenie 1WS, bez uwzględnienia ograniczeń w jej sytuowaniu od strony wód powierzchniowych śródlądowych wynikającym z ustaleń obowiązującego Studium. Powyższe dotyczy także sytuowania zabudowy na terenie 1UE.

Należy zwrócić uwagę, że organ nadzoru nie nakazuje powielania w planie miejscowym obowiązujących przepisów prawa, lecz wskazuje, że plan winien formułować ustalenia

z przestrzeganiem dyspozycji tych przepisów. Natomiast odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. stanowiącym o określeniu linii zabudowy, a tym samym o wyznaczeniu obszaru pod zabudowę. Tym samym, z określonych na rysunku planu linii zabudowy winno wprost wynikać, na której części terenu przeznaczonego pod zabudowę dopuszczona została realizacja zabudowy, a która jego część została wyłączona spod zabudowy.

W udzielonej odpowiedzi Rada Gminy Gozdowo **nie odniosła się do ograniczeń w sytuowaniu zabudowy od strony wód powierzchniowych śródlądowych wynikających z ustaleń obowiązującego Studium, stwierdzając jednocześnie, że „wyznaczone na rysunku planu linie zabudowy nie stoją w sprzeczności z ustaleniami Studium.”**, co w ocenie organu nadzoru,

nie znajduje odzwierciedlenia na rysunku planu oraz oznacza, że ustalone w uchwale zasady realizacji zabudowy na terenach 3MNU i 1UE, w związku z wyznaczonymi na nich nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, wprost naruszają ustalenia obowiązującego Studium.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. *„Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości*

w jakiej obiekty mogą być sytuowane **od krawędzi drogi**. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

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

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

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

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż we wskazanym zakresie ustalenia uchwały nie spełniającej wymogów określonych w Studium, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15

ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 9 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3 i pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, które na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim na terenach oznaczonych symbolami 3MNU i 1UE, dopuszcza do realizacji budynków w odległości do 3 m od granicy terenu wód powierzchniowych śródlądowych oznaczonego symbolem 1WS.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w kwestii sprzeczności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami Studium, 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.

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

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

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*

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

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

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

wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.

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

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

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

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr X/72/2025 Rady Gminy Gozdowo z 20 stycznia 2025 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu geodezyjnego Gozdowo, Lelice, Ostrowy, 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, na podstawie art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/