



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 marca 2026 r.

WP-I.4131.58.2026

### Rada Miejska w Mrozach

#### 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 XXIII/222/2026 Rady Miejskiej w Mrozach z 13 lutego 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów Grodzisk, Skruda i Choszcze”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 13 lutego 2026 r. Rada Miejska w Mrozach podjęła uchwałę Nr XXIII/222/2026 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów Grodzisk, Skruda i Choszcze”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Przedmiotową uchwałę wraz dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 23 lutego 2026 r. przy piśmie Burmistrza Mrozów z 19 lutego 2026 r., znak: BR.0711.2.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Mrozach zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.58.2026, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

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

prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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.

Już w tym miejscu należy wskazać, że skoro pismami z: **10 listopada 2023 r.**, **14 lipca 2025 r.** oraz **13 października 2025 r.**, Burmistrz Mrozów wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Mrozach zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr XXVI/245/2021 z **12 marca 2021 r.**, zmienionej uchwałą Nr LII/497/2023 z 7 czerwca 2023 r. to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1** i **pkt 4** 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”, 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; (...) 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.”.

Powyższe oznacza obowiązek zastosowania m.in. przepisu 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.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

Mając zatem na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu po 24 września 2023 r.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”, przy czym przez m.in.:

- **powierzchnię biologicznie czynną** należy rozumieć teren zapewniający naturalną vegetację roślin i retencję wód opadowych i roztopowych, teren pokryty ciekami lub zbiornikami wodnymi, z wyłączeniem basenów rekreacyjnych i przemysłowych, a także 50 % powierzchni tarasów i stropodachów oraz innych powierzchni zapewniających naturalną vegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup> - **zgodnie z art. 2 pkt 28** ustawy o p.z.p.;
- **udział powierzchni biologicznie czynnej** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni biologicznie czynnych znajdujących się na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego - **zgodnie z art. 2 pkt 29 lit. a** ustawy o p.z.p.

Tymczasem, **wbrew ww. przepisom, sformułowano ustalenia w ramach § 3 ust. 1 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: „*1. Ilekroć jest mowa w uchwale o: (...) 7) powierzchni biologicznie czynnej*

– *należy przez to rozumieć teren biologicznie czynny w rozumieniu przepisów odrębnych;*”.

W tym miejscu należy zauważyć, iż przepisem odrębnym, w którym zdefiniowano pojęcie „terenu biologicznie czynnego”, jest definicja zawarta w § 3 pkt 22 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.), zgodnie z którym przez teren biologicznie czynny należy rozumieć *teren o nawierzchni urządzonej w sposób zapewniający naturalną wegetację roślin i retencję wód opadowych, a także 50% powierzchni tarasów i stropodachów z taką nawierzchnią oraz innych powierzchni zapewniających naturalną wegetację roślin, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>, oraz wodę powierzchniową na tym terenie, przy czym definicja ta nie jest tożsama treściowo oraz znaczeniowo z ustawową definicją powierzchni biologicznie czynnej zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p.*

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej uchwale, nie zastosowano właściwej definicji powierzchni biologicznie czynnej, stosownie do art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p., która obowiązuje od 24 września 2023 r., **co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

W tym miejscu należy zauważyć, że określenie parametrów zagospodarowania terenu takich jak m.in. minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, **sformułowanie definicji powierzchni biologicznie czynnej sprzecznej z legalną definicją zawartą w art. 2 pkt 28 ustawy o p.z.p., wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Ponadto, jak wynika z treści ustaleń, zawartych w:

- § 17 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Wyznacza się tereny zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej oznaczone na rysunku planu symbolami **od 1.1ML do 1.7ML**, dla których ustala się: 1) przeznaczenie – teren zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej; 2) przeznaczenie dopuszczalne: a) teren usług, b) teren infrastruktury technicznej, c) teren komunikacji drogowej wewnętrznej, 3) zasady kształtowania zabudowy: a) maksymalna wysokość zabudowy: – dla budynków rekreacji indywidualnej – do 9 m, – dla budynków gospodarczych i garażowych – do 6 m, – dla pozostałych budynków – do 9 m, b) maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych: – dla budynków rekreacji indywidualnej – 3 kondygnacje, – dla budynków gospodarczych i garażowych – 1 kondygnacja, – dla pozostałych budynków – 3 kondygnacje, c) geometria dachu: – dachy dwu- lub wielospadowe, – nachylenie połaci od 20° do 45°, – dla budynków gospodarczych lub garażowych zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy działki budowlanej dopuszcza się dachy jednospadowe, d) **nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem**

- planu, 4) wskaźniki zagospodarowania terenu: a) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 30%, b) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 60%, c) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,9, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,005;”;
- § 18 ust. 8 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „8. Wyznacza się tereny zabudowy związanej z rolnictwem, oznaczone na rysunku planu symbolami **od 2.1RZ do 2.13RZ**, dla których ustala się: 1) przeznaczenie – zabudowa związana z rolnictwem; 2) przeznaczenie uzupełniające – nie ustala się; 3) zasady kształtowania zabudowy: a) maksymalna wysokość zabudowy: – dla budynków mieszkalnych – do 11 m, – dla budynków gospodarczych i garażowych – do 8 m, – dla budynków inwentarskich – do 9 m, – dla pozostałych budynków – do 8 m, b) maksymalna liczba kondygnacji nadziemnych: – dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych – 2 kondygnacje, – dla pozostałych budynków – 1 kondygnacja, c) geometria dachu: – dla budynków mieszkalnych – dachy dwu- lub wielospadowe, – dla budynków gospodarczych, garażowych i inwentarskich – dwuspadowe, – nachylenie połaci od 20° do 45°, – dopuszcza się dachy przestrzennie kształtowane, – dla budynków gospodarczych lub garażowych zlokalizowanych bezpośrednio przy granicy działki budowlanej dopuszcza się dachy jednospadowe, d) nieprzekraczalna linia zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, 4) wskaźniki zagospodarowania terenu: a) maksymalny udział powierzchni zabudowy – 60%, b) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 20%, c) maksymalna nadziemna intensywność zabudowy – 1,2, d) minimalna nadziemna intensywność zabudowy – 0,001, ”,

**podczas gdy jednocześnie, na rysunku planu w skali 1:2000, stanowiącym załączniki nr 1 i nr 2 do uchwały, w ogóle nie wrysowano nieprzekraczalnych linii zabudowy w ramach m.in. terenów oznaczonych symbolami: 1.5ML, 2.8RZ, 2.10RZ i 2.13RZ.**

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń tekstu planu, jak również ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o istotnym naruszeniu, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa

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

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.*” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX

- 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX 418919);
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
  - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim 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 § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że **ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego.**

Należy wyraźnie podkreślić, że w związku z określonymi dla m.in. terenów oznaczonych, symbolami: 1.5ML, 2.8RZ, 2.10RZ i 2.13RZ , parametrami i wskaźnikami kształtowania zabudowy, tj. maksymalną i minimalną nadziemną intensywnością zabudowy, maksymalnym udziałem powierzchni zabudowy, wysokością zabudowy, minimalnym udziałem powierzchni biologicznie czynnej, a także w związku z definicją *nieprzekraczalnej linii zabudowy* zawartą w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, oraz mając na uwadze obligatoryjne elementy wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., treść przedmiotowego planu miejscowego w tym przypadku, winna określać w sposób jednoznaczny linie zabudowy w granicach ww. terenów.

Jak wynika z treści przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu **po 24 września 2023 r.** w planie miejscowym **określa się obowiązkowo m.in. linie zabudowy.** Konkretyzację ww.

przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;*”, oraz przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;*”. Powyższe oznacza, iż **ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.**

Co więcej zgodnie z § 6 ust. 1 uchwały, Rada Miejska w Mrozach określiła, że: „*1. W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego ustala się lokalizowanie budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy.*”.

Tymczasem, rysunek planu miejscowego narusza powyższe przepisy, a także ustalenia zawarte m.in. w: § 2 ust. 1 pkt 6, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 ust. 1 pkt 4, § 6 ust. 1, § 17 ust. 2 pkt 3 lit. d oraz § 18 ust. 8 pkt 3 lit. d przedmiotowej uchwały, z uwagi na brak określenia linii zabudowy w ramach ww. terenów, dla których określono możliwość realizacji zabudowy wraz z określeniem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Powyższe stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „*Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy*

**stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu.** Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. **Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć** (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440 ) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw. Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia

21 marca 1985 r. o drogach publicznych ( aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. **Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu

*przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;*

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) *Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż: „*należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż: „*Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, **przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.**”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że: „*Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście*

*do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";*

- *Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że: „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.*

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne

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

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

Tymczasem, na rysunku planu w skali 1:2000, stanowiącym załączniki nr 1 i nr 2 w ogóle nie określono linii zabudowy w odniesieniu do m.in. terenów: 1.5ML, 2.8RZ, 2.10RZ i 2.13RZ, zaś

z ustaleń części tekstowej planu wynika wprost możliwość realizacji nowej zabudowy, a także rozbudowy zabudowy już istniejącej.

W tej sytuacji, brak linii zabudowy stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Nie można bowiem przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym określono linie zabudowy w odniesieniu do wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, wyznaczające jednoznaczne granice obszaru, na którym może być realizowana nowa zabudowa, skoro **wbrew definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy**, w brzmieniu: „§ 3. 1. *Ileokroć jest mowa w uchwale o: (...) 2) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie stanowiące granice dla usytuowania elementów elewacji budynków lub ich części, bez jej przekraczania; linia zabudowy nie dotyczy elementów takich jak schody zewnętrzne, balkony, wykusze, loggie, gzymsy, okapy, zadaszenia nad wejściami, znajdujące się ponad kondygnacją nadziemną i wystające nie więcej niż 1,2 m poza lico ściany budynku;*”, **nie znajdują one odzwierciedlenia na rysunku planu**, w ramach terenów, dla których określono możliwość lokalizacji nowych budynków, umożliwiając tym samym dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w ramach tych terenów.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje również, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 3 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 15 lipca 2024 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 1116). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

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

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

2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

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

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

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

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

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

Organ nadzoru wskazuje także, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro jednak plan miejscowy przewiduje realizację obiektów budowlanych, to obowiązkowo winien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś odsyłać do przepisów techniczno – budowlanych, które, jak sama nazwa wskazuje, stosuje się przy projektowaniu, budowie i przebudowie oraz przy zmianie sposobu użytkowania obiektów budowlanych, w tym budynków i budowli, a także dróg co nie może być rozumiane jako tożsame z zasadami kształtowania ładu przestrzennego rozumianego m.in. jako tworzenie harmonijnej całości oraz uporządkowanych relacji, co dokonywane jest właśnie w oparciu o jednoznacznie wyznaczone linie zabudowy, które są jednym z podstawowych elementów tworzenia kompozycji przestrzennej wpływających na owe relacje przestrzenne, bowiem to właśnie one delimitują, obszar sytuowania budynków w określonej przestrzeni, co wraz z określonymi gabarytami (wysokość, szerokość, intensywność zabudowy, powierzchnia zabudowy) tych obiektów, a także sprecyzowanymi wymaganiami co do ich kształtu, kolorystyki czy geometrii dachów, składa się na ustawowo zdefiniowany ład przestrzenny.

Podkreślić należy, że konieczność uwzględnienia wymogów wynikających z kształtowania ładu przestrzennego, wynika wprost z art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zaś wymogi dotyczące ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, wynikające z przepisów techniczno – budowlanych, wynikają z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. **a zatem stanowią wymagania niezależne nie zaś wymagania alternatywne.**

**Powyższy brak określenia linii zabudowy w sposób jednoznaczny w ramach terenów: 1.5ML, 2.8RZ, 2.10RZ i 2.13RZ, stanowi istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także stanowi ewidentną sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej z częścią graficzną w tym zakresie.**

Analogiczna sytuacja dotyczy także terenów komunikacji kolejowej, oznaczonych symbolami **1.1KKK** oraz **2.1KKK**, dla których odpowiednio w treści:

- § 17 ust. 8 pkt 4 lit. a uchwały, określono maksymalną wysokość zabudowy;
- § 18 ust. 6 pkt 4 lit. a uchwały, określono maksymalną wysokość budynków,

natomiast na rysunku planu w ogóle nie wyznaczono linii zabudowy dla realizacji nowych obiektów wynikających z potrzeby funkcjonowania linii kolejowej, czy też rozbudowy obiektów już istniejących (*vide* § 17 ust. 8 pkt 3 oraz § 18 ust. 6 pkt 3 uchwały).

W tym miejscu wskazać należy, że w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie m.in. przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., przy zastosowaniu pojęcia, o którym mowa w art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*Ilekcrc w ustawie jest mowa o: (...) 30) "wysokości zabudowy" - należy przez to rozumieć różnicę pomiędzy wysokością: a) najwyżej położonego punktu **budynku** na dachu, ścianie lub attyce, z wyłączeniem komina, nadbudówki mieszczącej maszynownię dźwigu lub innego pomieszczenia technicznego oraz wyjścia z klatki schodowej, a średnią wysokością najniższego i najwyższego poziomu terenu mierzoną na obwodzie rzutu poziomego ścian zewnętrznych budynku, b) najwyżej i najniżej położonego nad poziomem terenu punktu budowli;*”.

Powyższe oznacza, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w przepisie art. 15 ust. 2 pkt 6 w związku z art. 2 pkt 30 ustawy o p.z.p., **przez zabudowę należy rozumieć realizację obiektów budowlanych tj. budynków i budowli.**

Powyższe koresponduje z dotychczasowym tj. sprzed ustawy nowelizującej, rozumieniem terminu „zabudowa”, którego interpretacji dokonywać należało w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim w oparciu o przepis art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, z późn. zm.). W myśl ww. artykułu, przez budowę należy rozumieć: „*(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;*”. Należy zaznaczyć, iż ustawodawca w ramach przepisu art. 3:

- pkt 1 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **obektu budowlanego** należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;
- pkt 2 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **budynku** należy rozumieć takiego obiektu budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;

- pkt 3 ustawy Prawo budowlane zdecydował, iż przez pojęcie **budowli** należy rozumieć każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury, jak: obiekty liniowe, lotniska, mosty, wiadukty, estakady, tunele, przepusty, sieci techniczne, wolno stojące maszty antenowe, wolno stojące trwale związane z gruntem tablice reklamowe i urządzenia reklamowe, budowle ziemne, obronne (fortyfikacje), ochronne, hydrotechniczne, zbiorniki, wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, cmentarze, pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni jądrowych, elektrowni wiatrowych, morskich turbin wiatrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie także w judykaturze. Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) *Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż 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. Nie sposób odmówić trafności pogładowi sformułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., 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.** Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane.”.*

Tymczasem, Rada Miejska w Mrozach z jednej strony określiła wysokość zabudowy dla terenów komunikacji kolejowej (*vide* § 17 ust. 8 pkt 4 lit. a oraz § 18 ust. 6 pkt 4 lit. a uchwały), w tym również dla budynków. Z drugiej zaś strony, nie określiła nieprzekraczalnej linii zabudowy, wbrew definicji zawartej w § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Dodatkowo, w ustaleniach szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami 1.1KKK oraz 2.1KKK, zawartych w § 17 ust. 8 (w ramach zdania wprowadzającego) oraz § 18 ust. 6 (w ramach zdania wprowadzającego) uchwały, organy Gminy Mrozy, **błędnie określily, iż „Wyznacza się teren kolejowy (...)”, bowiem ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego wyznacza się co najwyżej obszar kolejowy, bądź tereny zamknięte, co wynika z art. 4 ust. 3 i 4, art. 14 ust. 6, art. 15 ust. 3 pkt 7 ustawy o p.z.p., a także art. 4 pkt 8 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 1234, z późn. zm.), zgodnie z którym **obszar kolejowy** to „powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy”.**

Zgodnie z art. 4 ust. 3 i ust. 4 ustawy o p.z.p.: „3. *W odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych. W strefach ochronnych ustala się ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów, w tym zakaz zabudowy. 4. Przepisów ust. 3 nie stosuje się do terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.*”. Z kolei zgodnie z art. 14 ust 6 ustawy o p.z.p., „6. *Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, z wyłączeniem terenów zamkniętych ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.*”. Ponadto stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 7 ww. ustawy, „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 7) granice terenów zamkniętych, i granice stref ochronnych terenów zamkniętych;*”.

Powyższe oznacza, iż Rada Miejska w Mrozach nie miała możliwości wyznaczenia terenu kolejowego, który stanowi *de facto* rodzaj gruntu, określony w rozporządzeniu Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 poz. 219, z późn. zm.). Stosownie do art. 9 ust. 3 pkt 7 lit. b tego rozporządzenia: „3. *Grunty zabudowane i zurbanizowane, o których mowa w § 8 ust. 1 pkt 3, dzielą się na: (...) 7) tereny komunikacyjne, w tym: (...) b) tereny kolejowe, oznaczone symbolem Tk,*”.

Z kolei zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w ramach zestawienia tabelarycznego (Lp. 20), „*Do terenów kolejowych zalicza się grunty zajęte pod budowle i inne urządzenia przeznaczone do prowadzenia i obsługi ruchu kolejowego, obsługi przewozu osób lub rzeczy, lub ich utrzymania: linie kolejowe, bocznice kolejowe wraz z infrastrukturą stanowiącą ich część, stacje, rampy, magazyny, itp.*”.

Co więcej, stosownie do ustaleń zawartych w § 17 ust. 8 pkt 5 oraz § 18 ust. 6 pkt 5 uchwały, dotyczących terenów 1.1KKK oraz 2.1KKK, określono, że: „wskaźniki zagospodarowania terenu zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego;”, co oznacza błędne odwołanie do przepisów odrębnych, które nie istnieją, bowiem z przepisów dotyczących transportu kolejowego, w szczególności ustawy o transporcie kolejowym, nie wynikają jakiegokolwiek wskaźniki zagospodarowania, wymagane na mocy 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, tj. nie wynikają parametry i wskaźniki maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, czy też maksymalnego udziału powierzchni zabudowy.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż Rada Miejska w Mrozach **nie określiła w sposób jednoznaczny zarówno przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami 1.1KKK oraz 2.1KKK, jak również zasad kształtowania i zagospodarowania terenu, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 ww. rozporządzenia.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż organy Gminy Mrozy, w sposób nieuprawniony posługują się również pojęciem „*Tereny zagrożenia powodziowego*”, co wynika zarówno z § 4 ust. 1 pkt 7, § 12 ust. 5 i § 15 ust. 1 pkt 4 uchwały, jak również z legendy zamieszczonej na rysunku planu, stanowiącego załączniki nr 2 i nr 3.

W tym miejscu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., „*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;*”. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu planu miejscowego, zgodnie z którym 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.

Zastosowanie w przedmiotowej sprawie mają zatem przepisy odrębne, w szczególności ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2025 r. poz. 960, z późn. zm.). Ustawodawca w ramach tej ustawy nie określa „*terenów zagrożenia powodziowego*”, lecz wyróżnia:

- **obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi**, przez które rozumie się obszary, na których istnieje znaczące ryzyko powodzi lub jest prawdopodobne wystąpienie znaczącego ryzyka powodzi (*vide* art. 16 pkt 33 ustawy Prawo wodne);
- **obszary szczególnego zagrożenia powodzią**, przez które należy rozumieć obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1 %, obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10 %, obszary między linią brzegu a wałem przeciwpowodziowym lub naturalnym wysokim brzegiem, w który wbudowano wał przeciwpowodziowy, a także wyspy i przymuliska, o których mowa w art. 224, stanowiące działki ewidencyjne oraz pas techniczny (*vide* art. 16 pkt 34 ustawy Prawo wodne).

Ponadto, zgodnie z art. 166 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo wodne, „*W celu zapewnienia ochrony ludności i mienia przed powodzią: 1) obszary szczególnego zagrożenia powodzią uwzględnia się, określając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, strategii rozwoju województwa, strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego, planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, gminnego programu rewitalizacji, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy;*”.

Z powyższych przepisów jednoznacznie wynika, iż ustawodawca wyróżnia obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią, zaś nie posługuje się pojęciem „terenów zagrożenia powodziowego”. Tym samym, Rada Miejska w Mrozach wykroczyła poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.

Ponadto, z ustaleń zawartych w § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały, wynika, że: „5. Obszar planu wskazany na załączniku graficznym znajduje się w granicach terenu zagrożenia powodziowego, dla którego ustala się: (...) 2) **zakaz zabudowy**, z wyjątkiem: a) budowli melioracyjnych i służących zabezpieczeniu przeciwpowodziowemu z nakazem ich utrzymania i prawidłowego funkcjonowania, b) budowy dróg i mostów z nakazem odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych, c) budowy liniowych elementów infrastruktury technicznej, takich jak linie elektroenergetyczne, wodociągi, kolektory ściekowe, gazociągi, ropociągi;”, **podczas gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 2 do uchwały, w granicach terenów zagrożenia powodziowego, w tym na terenie oznaczonym symbolem 2.10MN, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, wskazujące wprost na możliwość sytuowania budynku, wbrew zakazowi zabudowy ustalonemu w § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały.**

Tym samym, z jednej strony w § 12 ust. 5 pkt 2 uchwały, ustalono zakaz zabudowy dla terenów w granicach terenów zagrożenia powodziowego, z drugiej zaś strony, wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy w ramach m.in. terenu 2.10MN, co oznacza ewidentną sprzeczność

pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną i stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu ponownie zauważyć należy, że nieprzekraczalna linia zabudowy oznacza *linie stanowiące granice dla usytuowania elementów elewacji budynków lub ich części, bez jej przekraczania* (vide § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż zgodnie z zapisami obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Mrozy, zatwierdzonego uchwałą Nr XVI/155/2012 Rady Gminy Mrozy z 8 maja 2012 r., zmienionego uchwałami Nr XXI/207/2020 z 18 września 2020 r. oraz Nr LVII/532/2023 z 24 listopada 2023 r., zwanego dalej „*Studium*”, w ramach regulacji zawartych na str. 164 tekstu kierunków zagospodarowania terenu, w ramach zasad zagospodarowania dla obszarów zagrożenia powodziowego, określono „*zakaz zabudowy*” w ich granicach.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Mrozach doprowadziła również do wewnętrznej sprzeczności części tekstowej uchwały, jak również sformułowania wykluczających się ustaleń części tekstowej, jak i części graficznej, w zakresie zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.

Jak wynika bowiem z § 10 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „*1. W obszarze objętym planem nie występują tereny lub obiekty podlegające ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, tereny górnicze, a także obszary szczególnego zagrożenia powodzią, obszary osuwania się mas ziemnych, krajobrazy priorytetowe określone w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa.*”.

Tymczasem, stosownie do § 2 ust. 1 pkt 7 tej samej uchwały, wynika, że w planie określa się m.in. granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, podczas gdy w granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym one nie występują, co znajduje również potwierdzenie w decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Lublinie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 23 lipca 2025 r. znak: L.RPP.610.174.2025, w którym stwierdzono, że: „*Na terenie gminy Mrozy, administrowanym przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Lublinie brak jest zidentyfikowanych obszarów*

*zagrożonych powodzią (brak opracowanych map zagrożenia powodziowego) w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne.”.*

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, co wynika również z § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały.

Należy zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

- budynków: minimalną i maksymalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11, pkt 12 i pkt 13 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest również określić: wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy, maksymalnej liczby miejsc do parkowania i linii zabudowy dla kondygnacji podziemnych.

Tymczasem, w ramach ustaleń zawartych w:

- § 17 ust. 10 pkt 3 lit. a, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „10. Wyznacza się tereny rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczone na rysunku planu symbolami **od 1.1RN do 1.26RN**, dla których ustala się: (...) 3) zasady zagospodarowania terenu: a) dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej **rozbudowy**, przebudowy i **nadbudowy** lub zmiany funkcji na zabudowę letniskową,”;
- § 18 ust. 7 pkt 3 lit. a, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „7. Wyznacza się tereny rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczone na rysunku planu symbolami **od 2.1RN do 2.16RN**, dla których ustala się: (...) 3) zasady zagospodarowania terenu: a) dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy siedliskowej z możliwością jej **rozbudowy**, przebudowy i **nadbudowy** lub zmiany funkcji na zabudowę letniskową,”;
- § 19 ust. 5 pkt 3 lit. a, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „5. Wyznacza się tereny rolnictwa z zakazem zabudowy oznaczone na rysunku planu symbolami **od 3.1RN do 3.29RN**, dla których ustala się: (...) 3) zasady zagospodarowania terenu: a) dopuszcza się zachowanie istniejącej zabudowy zagrodowej z możliwością jej **rozbudowy**, przebudowy i **nadbudowy** lub zmiany funkcji na zabudowę letniskową,”;

podczas gdy w odniesieniu do ww. terenów, **Rada Miejska w Mrozach nie określiła żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, pomimo dopuszczenia możliwości rozbudowy, czy też nadbudowy istniejących budynków w ramach ww. terenów rolnictwa, co narusza wprost art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jak również § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Organ nadzoru podkreśla, że w przypadku rozbudowy istniejącego budynku następuje w rezultacie zmiana parametrów takich jak m.in. szerokość, długość, czy też powierzchnia zabudowy, zaś w przypadku nadbudowy może nastąpić zmiana m.in. wysokości i kubatury istniejącego budynku.

Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, iż w przypadku dopuszczenia możliwości rozbudowy, czy też nadbudowy istniejących budynków w ramach ww. terenów rolnictwa, Rada Miejska w Mrozach powinna określić w sposób jednoznaczny zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. a także w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tym samym, przy podejmowaniu uchwały **doszło do sformułowania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej uchwały, sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a graficzną planu, a także braku jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: od 1.1RN do 1.26RN, od 2.1RN do 2.16RN oraz od 3.1RN do 3.29RN.**

Ponadto należy wskazać, że w przedmiotowej sprawie **doszło również do braku ustalenia w sposób jednoznaczny przeznaczenia i zasad kształtowania zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: od 1.1RZ do 1.18RZ, od 2.1RZ do 2.13RZ oraz od 3.1RZ do 3.7RZ.**

Jak wynika bowiem z treści uchwały, zawartej w:

- § 17 ust. 12 pkt 1 i pkt 2, w brzmieniu: „12. Wyznacza się tereny zabudowy związanej z rolnictwem oznaczone na rysunku planu symbolami **od 1.1RZ do 1.18RZ**, dla których ustala się:  
1) przeznaczenie – zabudowa związana z rolnictwem; 2) przeznaczenie uzupełniające – nie ustala się.”;
- § 18 ust. 8 pkt 1 i pkt 2, w brzmieniu: „8. Wyznacza się tereny zabudowy związanej z rolnictwem oznaczone na rysunku planu symbolami **od 2.1RZ do 2.13RZ**, dla których ustala się:  
1) przeznaczenie – zabudowa związana z rolnictwem; 2) przeznaczenie uzupełniające – nie ustala się.”;
- § 19 ust. 6 pkt 1 i pkt 2, w brzmieniu: „6. Wyznacza się tereny zabudowy związanej z rolnictwem oznaczone na rysunku planu symbolami **od 3.1RZ do 3.7RZ**, dla których ustala się:

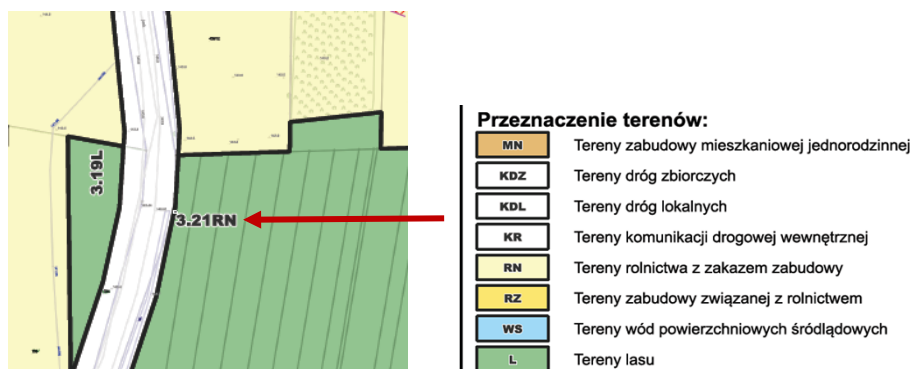
1) przeznaczenie – zabudowa związana z rolnictwem; 2) przeznaczenie uzupełniające – nie ustala się.”.

Jednocześnie w ramach: § 17 ust. 12 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 18 ust. 8 pkt 3 lit. b tiret pierwsze oraz § 19 ust. 6 pkt 3 lit. b tiret pierwsze uchwały dla ww. terenów, **określono maksymalną liczbę kondygnacji nadziemnych dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych**, co stanowi zarówno o wewnętrznej sprzeczności części tekstowej uchwały, jak również o braku jednoznacznych ustaleń w zakresie przeznaczenia i zasad kształtowania zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p.

Wskazać przy tym należy, iż zabudowa zagrodowa oraz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna stanowią wykluczające się wzajemnie przeznaczenia terenu, które na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winny stanowić oddzielne jednostki terenowe, wyodrębnione za pomocą linii rozgraniczającej.

Dodatkowo, na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 3, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 3 uchwały, w sposób niejednoznaczny oznaczono jednostkę terenową **3.21RN**, co przedstawiono na poniższym fragmencie rysunku planu.

#### Fragmencja załącznika nr 3 wraz z legendą



Z powyższego fragmencja części graficznej wynika, iż nie jest wiadomym gdzie jest położony teren 3.21RN, bowiem zarówno z legendy, jak i samego rysunku, jednostki terenowe oznaczone kolorem zielonym są przeznaczone pod tereny lasu, tym bardziej, że w ramach tego terenu organy Gminy Mrozy oznaczyły go również jako teren 3.24L. Tym samym z części graficznej uchwały nie wynika faktyczne usytuowanie terenu oznaczonego symbolem 3.21RN.

Do wewnętrznej sprzeczności doszło również poprzez sformułowanie ustaleń zawartych w § 7 ust. 6, w brzmieniu: „6. Na terenach wskazanych w ust. 6 i 7 działania inwestycyjne należy prowadzić zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi dotyczącymi tych form ochrony przyrody.”, co oznacza błędne odwołanie do macierzystej jednostki redakcyjnej.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300), ustawę redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art. 2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Tekst normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, bądź też do niewłaściwej jednostki redakcyjnej, a także wzajemnie się wykluczający.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że 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.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega

na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Tymczasem kwestionowana uchwała nie spełnia powyższych wymogów z uwagi na zarówno ewidentne wewnętrzne sprzeczności części tekstowej planu miejscowego, jak również wykluczające się ustalenia części tekstowej i graficznej uchwały, które wpływają na treść uchwały, a także na jej komunikatywność i wykonalność.

Zamieszczanie w treści planu błędnych odesłań, jak również wykluczających się wzajemnie zapisów, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego**. Zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Kwestia błędnych odesłań zawartych w planie miejscowym znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Po 460/16 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych), w którym stwierdzono, że: „(...) *W uzasadnieniu skargi trafnie wytknięto błądność odesłań zawartych w § 8 ust. 1 pkt 14 (zamiast odesłania do pkt 4 winno być odesłanie do pkt 6) oraz w § 10 pkt 10 Uchwały (zamiast odesłania do pkt 10 winno być odesłanie do pkt 11) – co w ocenie Sądu narusza zasadę prawidłowej legislacji, znajdującą swoje zakotwiczenie w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego (por. T. Zalasinski, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 35–50). Dla usunięcia tego naruszenia wystarczające było stwierdzenie nieważności ww. postanowień w częściach obejmujących zwroty wysłowiające owe błędne odesłania (pkt 1 lit. b i lit. c sentencji wyroku) – co, podkreślmy, pozostało bez wpływu na treść Planu, gdyż dla zachowania jego jasności odesłania te nie były niezbędne. (...)”.*

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż część jej ustaleń, zawartych w § 14 ust. 4 pkt 4 lit. b tiret trzecie uchwały, w brzmieniu: „4. Ustala się obsługę terenów objętych planem: (...) w zakresie zaopatrzenia w gaz: (...) b) zasilanie w gaz wymaga rozbudowy sieci rozdzielczej, a ponadto: – linia **ogrodzeń** winna przebiegać w odległości

*nie mniejszej niż 0,5 m od gazociągu średniego ciśnienia oraz nie mniejszej niż 3,0 m od gazociągu wysokiego ciśnienia,*”, **wykracza poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.** Analogiczna sytuacja dotyczy ustaleń zawartych m.in. w: § 17 ust. 1 pkt 5, ust. 4 pkt 5 i ust. 12 pkt 5, § 18 ust. 1 pkt 6, ust. 2 pkt 5, ust. 8 pkt 6 oraz § 19 ust. 1 pkt 5 uchwały, w ramach których nakazano realizację ogrodzeń pełnych *w pierwszej linii zabudowy od strony terenu kolejowego*, co również wykracza poza zakres określony w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. **zasady i warunki sytuowania** obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz **ogrodzeń**, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (*vide* art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., **rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń** oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

Organ nadzoru wskazuje, iż **z dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.**

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu: *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy*

zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr XXVI/245/2021 Rady Miejskiej w Mrozach z 12 marca 2021 r., zmienionej uchwałą Nr LII/497/2023 z 7 czerwca 2023 r., co oznacza, iż **Rada Miejska w Mrozach nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.**

Ponadto należy zauważyć, iż organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem (*vide* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.). W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.) i ustawy Prawo budowlane.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w związku z ustaleniami zawartymi w § 8 ust. 11 uchwały, w brzmieniu: „*W granicach stanowiska archeologicznego wpisanego do rejestru zabytków określonego w ust. 3, ustala się zakaz budowy obiektów budowlanych; poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin, budowy urządzeń wodnych oraz prowadzenia innych działań naruszających istniejący stan zabytku, z wyjątkiem badań archeologicznych i prac konserwatorskich, prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków.*”.

W przytoczonych powyżej ustaleniach Rada Miejska w Mrozach wprowadziła obowiązki dotyczące działań odnoszących się do występującego, w granicach przedmiotowego planu miejscowego, stanowiska archeologicznego, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę

znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”.

Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa, co jak wskazano powyżej oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miejskiej w Mrozach, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **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.

Tymczasem, cytowane powyżej ustalenia planu, zawarte w § 8 ust. 11 uchwały, w zakresie w jakim ustalają zakaz budowy obiektów budowlanych, poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopaliny, budowy urządzeń wodnych oraz prowadzenia innych działań naruszających istniejący stan zabytku, z wyjątkiem badań archeologicznych i prac konserwatorskich, **prowadzonych za pozwoleniem wojewódzkiego konserwatora zabytków**, nie spełniają powyższych warunków, albowiem ustalenia w tym zakresie wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych.

**Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z koniecznością przeprowadzenia badań archeologicznych dla inwestycji związanych z pracami ziemnymi.** Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie m.in. współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Miejska w Mrozach nie ma kompetencji

do określania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż **obowiązek uzyskania szczegółowych warunków konserwatorskich wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie badań archeologicznych wynika wprost z art. 36 ust. 1 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami**. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie uchwała Rady Miejskiej w Mrozach, zaś samo pozwolenie wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Tymczasem podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. **Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków, przy czym obowiązek ten może zostać nałożony tylko i wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny (art. 31 ust. 2 tej ustawy)**. Źródłem tego obowiązku jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego. W art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, uregulowane również zostały kwestie związane z ewentualnie ponoszonymi kosztami przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji oraz przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

W tym konkretnym przypadku, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy, modyfikują przepis art. 31 ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się kompetencja do regulowania kwestii związanych z nakładaniem obowiązków związanych z prowadzeniem badań archeologicznych.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Katalog działań wymagających uzyskania pozwolenia jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz z § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego, nie można domniemywać wprowadzenia dodatkowych nakazów. Rada Miejska w Mrozach wprowadzając taki obowiązek, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

W przedmiotowej sprawie, kwestionowane przez organ nadzoru zapisy stanowią modyfikację art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 marca 2018 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3148/17, w którym Sąd stwierdził: *„1. Wprowadzony postanowieniami planu miejscowego obowiązek nadzoru archeologicznego w odniesieniu do wszystkich prac ziemnych prowadzonych w granicach terenu objętego tym planem, stanowi przekroczenie kompetencji gminy wynikające z przepisów u.p.z.p. 2. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego oraz wymogi, które powinien spełnić inwestor prowadzący roboty budowlane przy zabytku lub też w otoczeniu zabytku, szczegółowo określone zostały w art. 2 ust. 2 pkt 3 i art. 39 p.b. oraz w art. 36 ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. W tych przepisach rangi ustawowej prawodawca kompleksowo uregulował kwestie konieczności uzyskania przez inwestora zgody organu nadzoru konserwatorskiego na podejmowanie określonych działań inwestycyjnych w odpowiedniej formie, jak też zakres obowiązku współdziałania organów w procesie budowlanym. Katalog działań inwestora w tym zakresie jest katalogiem zamkniętym i ani z przepisów ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ani też w szczególności z art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., nie można domniemywać kompetencji rady gminy do określania dodatkowych obowiązków.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2016 r. sygn. akt II OSK 3135/14, w którym Sąd stwierdził: *„Przedmiotem rozważań jako pierwszą czynić należy kwestię dotyczącą ochrony zabytków. Wskazać należy, że zgodnie z art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 4 u.p.z.p., określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej jest też obowiązkowym elementem planu miejscowego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów administracyjnych, którego kierunek Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w pełni podziela, określenie tych zasad wymaga przestrzegania norm*

hierarchicznie wyższych i uwzględnienia tego, że kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami nadzoru budowlanego w procesie budowlanym zostały już unormowane w ustawie o ochronie zabytków i ustawie – Prawo budowlane. Oznacza to, że rada gminy nie jest uprawniona do modyfikowania zakresu działania organów konserwatorskich. Nie ma też uzasadnienia do powtarzania normy ustawowej ani jej modyfikacji, jest to bowiem niezgodne z zasadami legislacji (zob. wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1333/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, i powołane w jego uzasadnieniu orzecznictwo). W świetle powyższego, stwierdzić należy, że w warunkach niniejszej sprawy Sąd I instancji słusznie uznał, że § 9 ust.5 pkt 3 oraz § 9 ust.7 zaskarżonej uchwały zawierają ustalenia, które nie są zgodne z prawem, gdyż mogą być interpretowane jako modyfikacja uprawnień organów ochrony zabytków określonych w przepisach rangi ustawowej, np. w art. 39 ust.3 Prawa budowlanego oraz art. 31 i art. 36 ust.1 ustawy o ochronie zabytki opiece nad zabytkami.”;

- WSA w Warszawie z 10 grudnia 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1525/15;
- WSA w Warszawie z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- WSA w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- WSA w Warszawie z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12;
- WSA w Warszawie z 10 lipca 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 96/12.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż pomimo stanowiska Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, zawartego w postanowieniu z 7 grudnia 2023 r. znak: SPU.5150.631.2023.WT/AOL, w tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia zawarte w § 8 ust. 11 uchwały, w zakresie w jakim określają **nakazy związane z prowadzeniem badań archeologicznych i prac konserwatorskich**, w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, wychodząc również poza kompetencje do regulacji tej materii w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 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 § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu

zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

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

- 30,0 m (po 15 m w obie strony od osi przewodu) dla linii wysokiego napięcia 110 kV, zgodnie z ustaleniami § 12 ust. 3 pkt 1 uchwały;
- 15,0 m (po 7,5 m w obie strony od osi przewodu) dla linii średniego napięcia 15 kV, zgodnie z ustaleniami § 12 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Jednocześnie na mocy § 4 ust. 1 pkt 15 uchwały, oznaczenia graficzne pasów technologicznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV i średniego napięcia 15 kV, stanowią ustalenia planu. Jednocześnie, na rysunku planu w zasięgu pasów technologicznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV i średniego 15 kV znajdują się m.in. tereny oznaczone symbolami:

- 1.6MN, 1.7MN, 1.11MN, 2.3MN, 2.9MN, 3.4MN i 3.6MN, przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (*vide* § 17 ust. 1 pkt 1, § 18 ust. 1 pkt 1 oraz § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały);
- 1.3ML i 1.4ML, przeznaczone pod zabudowę letniskową lub rekreacji indywidualnej (*vide* § 17 ust. 2 pkt 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 pasów technologicznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV i średniego napięcia 15 kV, bowiem zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć „*linie stanowiące granice dla usytuowania elementów elewacji budynków lub ich części, bez jej przekraczania*” (*vide* § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały).

W związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 rozporządzenia 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.), 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.

Tymczasem, Rada Miejska w Mrozach nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, bowiem jak wynika z ustaleń § 12 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. Na terenach wymienionych w ust. 3: 1) **zakazuje się lokalizacji budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi;**”, **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.

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 § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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.*”.

Stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przez inwestycje celu publicznego należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, **stanowiące realizację**

celów, o których mowa w **art. 6** ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.).

Zgodnie zaś z **art. 6** ustawy o gospodarce nieruchomościami: „**Celami publicznymi w rozumieniu ustawy są:** 1) wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji; 1a) wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie; 1b) wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń; 1c) wydzielanie gruntów pod porty i przystanie morskie oraz ich budowa, modernizacja i utrzymanie; 1d) wydzielanie gruntów pod infrastrukturę zapewniającą dostęp do portów lub przystani morskich oraz jej budowa, modernizacja i utrzymanie; 2) budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń; 2a) budowa i utrzymywanie sieci transportowej dwutlenku węgla; 3) budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania lub ich wykorzystania w instalacji odnawialnego źródła energii wytwarzającej biogaz w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2023 r. poz. 1436, 1597, 1681 i 1762); 4) budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego; 4a) budowa oraz utrzymywanie morskiej farmy wiatrowej w rozumieniu ustawy z dnia 17 grudnia 2020 r. o promowaniu wytwarzania energii elektrycznej w morskich farmach wiatrowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1050 i 2687) wraz z zespołem urządzeń służących do wyprowadzenia mocy w rozumieniu tej ustawy; 4b) budowa, przebudowa i utrzymanie elektrowni szczytowo-pompowej oraz inwestycji towarzyszącej w rozumieniu odpowiednio art. 2 pkt 1 i 5 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie elektrowni szczytowo-pompowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 1113); 5) opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami; 5a) ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego; 6) budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, uczelni publicznych, federacji podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki, o których mowa w art. 165 ust. 1

*pkt 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r. poz. 574, z późn. zm.), szkół publicznych, państwowych lub samorządowych instytucji kultury w rozumieniu przepisów o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych, obiektów sportowych; 6a) budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia usług powszechnych przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. z 2022 r. poz. 896, 1933 i 2042), a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług; 7) budowa, utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa, a także ustanowienie strefy ochronnej terenu zamkniętego, w tym wynikające z umów lub porozumień międzynarodowych, a także na potrzeby ochrony granicy państwowej lub zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich; 8) poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem; 8a) poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla; 8b) podziemne bezzbiornikowe magazynowanie wodoru; 9) zakładanie i utrzymywanie cmentarzy; 9a) ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej; 9b) ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody; 9c) wydzielanie gruntów pod publicznie dostępne samorządowe: ciągi piesze, place, parki, promenady lub bulwary, a także ich urządzenie, w tym budowa lub przebudowa; 9d) wykonywanie urządzeń lub budowli służących zapobieganiu lub zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt; 10) inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.”.*

**Powyższe oznacza, że inwestycje celu publicznego zostały określone w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., przy czym katalogu tego nie można traktować rozszerzająco, lecz literalnie, zaś z ustaleń planu miejscowego winno jednoznacznie wynikać, w ramach jakich terenów oraz jakie konkretnie cele publiczne mają być realizowane. Tymczasem przedmiotowa uchwała nie spełnia powyższych warunków, w szczególności wobec jednoznacznie sprecyzowanych ustaleń zawartych w § 5 ust. 6 uchwały, które nie mają swojego powiązania z ustaleniami § 5 ust. 4 uchwały.**

W kontekście powyższych naruszeń należy zauważyć, iż zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 5 ust. 1 pkt 13 oraz ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „1. W granicach planu wyznacza się tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, oznaczone symbolami: (...) 13) RNL – teren łąk i pastwisk; (...) (...) 4. Tereny, o których mowa w ust. 1 pkt 4-8, 13 i 17 ustala się

*jako tereny inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym.*”, Rada Miejska w Mrozach ustaliła, że teren łąk i pastwisk stanowią cel publiczny, wbrew określonemu katalogowi w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, co oznacza istotne naruszenie przepisów: art. 2 pkt 5, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami, **stanowiących o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

Naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło również w związku z ustaleniami zawartymi w **§ 14 ust. 4 pkt 5 lit. g** uchwały, dotyczącymi zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w brzmieniu: „4. Ustala się obsługę terenów objętych planem: (...) 5) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) g) wyklucza się możliwość lokalizacji elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż maksymalna całkowita wysokość elektrowni wiatrowej od granicy obszaru kolejowego;”.

Z powyższych ustaleń wynika *de facto* możliwość realizacji elektrowni wiatrowych, z wykluczeniem ich lokalizacji w odległości mniejszej niż maksymalna całkowita wysokość elektrowni wiatrowej od granicy obszaru kolejowego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 3 ustawy z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 317, z późn. zm.), „Lokalizacja elektrowni wiatrowej następuje wyłącznie na podstawie planu miejscowego.”.

Tymczasem, Rada Miejska w Mrozach pomimo ustalenia możliwości realizacji elektrowni wiatrowych w granicach planu (*vide* § 14 ust. 4 pkt 5 lit. g uchwały), **nie wyznaczyła ich lokalizacji na rysunku planu**, stanowiącym załączniki: nr 1, nr 2 i nr 3, o których mowa w § 1 ust. 3 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, co stanowi z jednej strony naruszenie ww. art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z art. 3 ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych. Z drugiej zaś strony powyższe ustalenia stanowią o kolejnej ewidentnej sprzeczności części tekstowej z częścią graficzną uchwały, z uwagi na brak wskazania lokalizacji dopuszczonych do realizacji elektrowni wiatrowych. Podkreślić przy tym należy, iż wykluczenie możliwości lokalizacji elektrowni wiatrowych w odległości mniejszej niż maksymalna całkowita wysokość elektrowni wiatrowej od granicy obszaru kolejowego, nie precyzuje w sposób wyczerpujący dokładnej ich lokalizacji na rysunku planu.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały Nr XXIII/222/2026 Rady Miejskiej w Mrozach z 13 lutego 2026 r. stwierdzić należy, iż ustalenia zawarte w jej **§ 7 ust. 8, stanowią niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, a także w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy.**

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, iż nieobowiązujące już przepisy zawarte w art. 10 ust. 1 pkt 7 poprzednio obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym,

upoważniały organy uchwałodawcze gmin do określenia zasad i warunków podziału terenów na działki budowlane.

**Natomiast, stosownie do obowiązujących na dzień podjęcia uchwały przystąpieniowej przepisów ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.), a także w zależności od stwierdzonych potrzeb minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.).**

Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym lub jego zmianie, określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Z kolei stosownie do **art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.** „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych*”.

Zestawiając przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z obecnym stanem prawnym wynikającym z mającego zastosowanie w sprawie brzmienia przepisów ustawy o p.z.p. oznacza, iż Rada Miejska w Mrozach zobowiązana była co najwyżej do określenia minimalnych powierzchni działek w ramach procedury scalania i podziału nieruchomości.

W tym kontekście przypomnieć należy, iż **procedura scalania i podziału nieruchomości** oraz **podziału nieruchomości** stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1

ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14: „Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww. procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości“, który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy"

albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi

o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

Tymczasem, z brzmienia § 7 ust. 8 uchwały, wynika, że zamiast ustalenia minimalnej powierzchni **działek w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości**, w trybie art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., (co też określono zgodnie z § 11 uchwały), **określono minimalną powierzchnię działki** w zależności od rodzaju zabudowy, bez jednoznacznego wskazania, iż dotyczy ona ww. procedury.

Należy ponownie zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały intencyjnej, upoważniały Radę Miejską w Mrozach do określenia jedynie zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w wyniku którego możliwe jest określenie minimalnej powierzchni działki powstałej w wyniku tej procedury. Niezależnie od powyższego Rada Miejska w Mrozach oprócz zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., miała możliwość, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanych **działek budowlanych**, nie zaś działek (w rozumieniu działek ewidencyjnych).

Powyższe oznacza, iż obowiązkiem organów Gminy Mrozy było określenie, minimalnych powierzchni działek w ramach procedury *scalenia i podziału nieruchomości*, nie zaś ustalenia minimalnej powierzchni **działki, minimalnej szerokości działki oraz kąta położenia bocznych granic działek w stosunku do linii rozgraniczającej drogi, z której następuje główny wjazd na działkę, dla terenów oznaczonych symbolami: MN, ML, U i RZ.**

Podkreślić przy tym należy, **że pojęcie „działka budowlana”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „działka”**. Definicja „działki budowlanej” określona została przez ustawodawcę w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekróć 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;”.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działkę gruntu* – należy rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2025 r. poz. 1071, z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków.

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków, w brzmieniu: „*1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą granic działek ewidencyjnych.*”.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem, w ww. ustaleniach uchwały zmieniającej, uchwałodawca operuje

pojęciem „działki”, nie wskazując przy tym, iż odnosi się ono do procedury scalenia i podziału nieruchomości.

**Powyższe naruszenia stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8 ustawy o p.z.p.**

Co więcej, z części tekstowej (*vide* § 5 ust. 1 pkt 12, pkt 13 i pkt 14, § 17 ust. 10 pkt 1, ust. 11 pkt 1 i ust. 12 pkt 1, § 18 ust. 7 pkt 1 i ust. 8 pkt 1 oraz § 19 ust. 5 pkt 1 i ust. 6 pkt 1 uchwały) i graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się: tereny rolnictwa z zakazem zabudowy, oznaczone symbolem literowym **RN**, tereny łąk i pastwisk, oznaczone symbolem literowym **RNL** oraz tereny zabudowy związanej z rolnictwem, oznaczone symbolem literowym **RZ**.

W tym miejscu niejako pomocniczo należy wskazać, iż zgodnie z art. 2 ust. 1 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; 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) zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; 9) torfowisk i oczek wodnych; 10) pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.”.*

Tymczasem jak wynika z § 11 ust. 2 pkt 1 lit. d, pkt 2 lit. c oraz pkt 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. *W przypadku scalenia i podziału nieruchomości ustala się: 1) minimalną powierzchnię działki: (...) d) dla terenów oznaczonych symbolem RN, RNL i RZ – zgodnie z przepisami odrębnymi, (...) 2) minimalną szerokość frontu działki: (...) c) dla terenów oznaczonych symbolem RZ – 20 m, (...) 3) ustala się kąt położenia bocznych granic działek w stosunku do linii rozgraniczającej drogi, z której następuje główny wjazd na działkę od 50° do 130°;”.*

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady, nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno *scalania i podziału nieruchomości*, jak też dotyczących *podziału nieruchomości*

(z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych **na cele rolne i leśne**, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i **wymianie** gruntów (Dz. U. z 2023 r. poz. 1197).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 11 uchwały, w zakresie w jakim odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami literowymi: RN, RNL i RZ, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla: terenów rolnictwa z zakazem zabudowy, terenów łąk i pastwisk oraz terenów zabudowy związanej z rolnictwem, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15, czy też Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 23 października 2019 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 584/19 (publ. CBOSA).

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono także, iż ustalenia § 17 ust. 3 pkt 2 lit. a oraz ust. 4 pkt 2 lit. b uchwały, odnoszące się do przeznaczenia uzupełniającego terenów oznaczonych symbolami: **1.1U**, **1.2U** oraz **1.1UE**, naruszają ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. i art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Należy bowiem zauważyć, iż z dniem 24 września 2023 r. weszła w życie ustawa zmieniająca, przy czym w ramach zawartych w niej przepisów intertemporalnych kluczowe znaczenie mają przepisy:

- **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 niezakończzone 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 Miejską w Mrozach uchwały końcowej), **co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym**, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalony plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami studium.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w dotychczasowym brzmieniu, z wyłączeniem kwestii analizy ustaleń Studium pod kątem lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych.

Wiążący charakter Studium (z zastrzeżeniem *do dnia wejścia w życie planu ogólnego*) 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 do 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 – 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). Choć 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 Studium, w tym jego rysunku przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz jego tekstu, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, określona w **§ 17 ust. 3 pkt 2 lit. a** oraz **ust. 4 pkt 2 lit. b** uchwały, zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna jako przeznaczenie uzupełniające dla terenów: **1.1U, 1.2U** oraz **1.1UE**, **pozostaje w sprzeczności z ustaleniami Studium.**

Z rysunku Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik nr 3) wynika bowiem, że tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- **1.1U** oraz **1.2U**, usytuowane są w Studium w ramach obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **UI**, dla którego na **str. 156** tekstu kierunków Studium (*vide* załącznik nr 1), określono: „(...) *Zasady zagospodarowania: - funkcja podstawowa – tereny zabudowy usługowej, - przeznaczenie uzupełniające: zabudowa mieszkaniowa dla właściciela i pracowników, liniowe i kubaturowe elementy infrastruktury technicznej niezbędne do prawidłowego funkcjonowania obiektów i urządzeń, takie jak sieci wodociągowe i kanalizacyjne, urządzenia do utrzymywania porządku i czystości, zieleni towarzysząca.*(...)”;

- 1.1UE, usytuowany jest w Studium w ramach obszaru funkcjonalnego UO, dla którego na str. 153 tekstu kierunków Studium (*vide* załącznik nr 1), określono: „(...) *Zasady zagospodarowania: - funkcja podstawowa - tereny usług oświaty i nauki - szkoły, przedszkola, sale sportowe, boiska sportowe i tereny rekreacji dziennej, - funkcja uzupełniająca - obiekty zaplecza techniczno-magazynowego i socjalnosanitarnego, obiekty sportowe, zabudowa mieszkaniowa dla pracowników, niezbędna infrastruktura techniczna, (...)”.*

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, że określone przeznaczenie dla obszarów UI i UO dopuszcza jedynie zabudowę mieszkaniową dla właściciela i pracowników, nie zaś szeroko rozumianą zabudowę mieszkaniową jednorodziną jako przeznaczenie uzupełniające dla terenów: 1.1U, 1.2U oraz 1.1UE, stosownie do § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tym bardziej, iż zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały przez przeznaczenie uzupełniające należy rozumieć „*przeznaczenie inne niż podstawowe, dopuszczone na warunkach określonych planem*”.

Powyższe oznacza, że przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z naruszeniem przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także art. 64 ust. 2 ustawy zmieniającej.

Organ nadzoru nie podziela przy tym stanowiska zawartego w piśmie Rady Miejskiej w Mrozach (podpisanym zarówno przez Przewodniczącego Rady, jak i Burmistrza Mrozów) z 20 marca 2026 r. znak: BR.0008.1.2026, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 19 marca 2026 r., znak: WP-I.4131.58.2026, w którym stwierdzono, że: „(...) *Ustalenia studium określające dla kogo może być przeznaczona funkcja mieszkaniowa na danym terenie jest zbyt daleką ingerencją w ww. prawo własności i tym samym naruszałoby ustawę zasadniczą w art. 64 ust. 1. W związku z powyższym, ustalenia MPZP nie naruszają studium we wskazanym w uwadze zakresie. (...)*”, bowiem **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 Burmistrz oraz Rada Miejska w Mrozach.

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.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie podkreśla, że zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

**Brak wyrażenia jakiegokolwiek normy prawnej** odnosi się w tym przypadku do zapisów zawartych m.in. w:

- **§ 14 ust. 4 pkt 9 lit. a i lit. b** uchwały, dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w brzmieniu: „4. Ustala się obsługę terenów objętych planem: (...) 9) w zakresie urządzeń melioracji: a) zachowanie nieoznaczonych na rysunku planu istniejących rowów i urządzeń melioracji wodnych, z dopuszczeniem ich budowy, przebudowy i zmiany przebiegu pod warunkiem zachowania ciągłości systemu melioracji oraz zgodnie z przepisami odrębnymi, b) przy realizacji obiektów budowlanych należy zachować odległość 5 m od istniejących, nieoznaczonych na rysunku planu rowów i urządzeń

*melioracyjnych.*”, **co oznacza wprowadzenie ograniczeń w zabudowie bez ich oznaczenia w części graficznej planu;**

- § 17 ust. 14 pkt 3 lit. f, § 18 ust. 10 pkt 3 lit. f oraz § 19 ust. 8 pkt 3 lit. f uchwały, dla terenów: **od 1.1L do 1.91L, od 2.1L do 2.36L oraz od 3.1L do 3.53L**, w brzmieniu: „3) *zasady zagospodarowania terenu: (...) f) w przypadku braku planu urządzenia lasu, w odległości minimum 5 m od linii rozgraniczającej z gruntami rolnymi zaleca się wprowadzanie roślinności krzewiastej, której naturalna wysokość nie przekracza 3 m,*”, **co oznacza wprowadzenie ustaleń nienormatywnych.**

W kontekście tych zapisów należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, należą do obowiązujących ustaleń planu miejscowego.

Tymczasem, Rada Miejska w Mrozach **wprowadziła ograniczenia w zabudowie bez ich oznaczenia w części graficznej planu, jak również sformułowała ustalenia dla terenów lasu w sposób nienormatywny.**

Wskazane wyżej uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

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 w Mrozach, 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 jakiegokolwiek 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 zatem wskazać, iż przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., w tym przede wszystkim w jej art. 15 ust. 2 pkt 9, jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.**

**Treść planu miejscowego nie może zawierać zapisów nienormatywnych**, w tym w formie zaleceń, bądź wprowadzenia ograniczeń bez ich oznaczenia na rysunku planu. Tymczasem ustalenia, o których mowa w: § 14 ust. 4 pkt 9 lit. a i lit. b, § 17 ust. 14 pkt 3 lit. f, § 18 ust. 10 pkt 3 lit. f oraz § 19 ust. 8 pkt 3 lit. f, zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, co narusza ww. przepisy.

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 sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

Zdaniem organu nadzoru, naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, dotyczy większości terenów objętych planem miejscowym, jak również szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Przy opracowywaniu aktów prawnych, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt ten nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- akt ten winien regulować wszystkie obligatoryjne kwestie wskazane w art. 15 ust. 2, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- akt ten nie może zawierać postanowień, których nie ma możliwości zastosowania w praktyce;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji;
- przestrzeganie trybu podejmowania uchwały.

Tymczasem, żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty, co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (m.in. wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnątrz w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. W odniesieniu do części terenów uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych treści. Redakcja uchwały narusza przez to zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów, jak również jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

**Ponadto, stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej, w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.**

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, iż z uwagi na liczbę i charakter naruszeń związanych z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które skutkować musiały stwierdzeniem nieważności uchwały w całości, nie dokonywano szczegółowej kontroli całego trybu sporządzania planu miejscowego w zakresie zgodności z przepisami art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w kontekście wymaganej na podstawie art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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

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

*uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

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

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

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

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIII/222/2026 Rady Miejskiej w Mrozach z 13 lutego 2026 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obrębów Grodzisk, Skruda i Choszcze”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Mariusz Frankowski*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/