



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 19 lutego 2021 r.

Poz. 1462

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.21.2021.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 18 lutego 2021 r.

dotyczy uchwały Nr LI/453/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z 25 stycznia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra - Północ””*.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.21.2021.JF

Warszawa, 18 lutego 2021 r.

**Rada Miejska w Radomiu
ul. Jana Kilińskiego 30
26 – 600 Radom****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LI/453/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z 25 stycznia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra - Północ”.*”, w części dotyczącej:

- § 9 ust. 1 pkt 1, w zakresie sformułowania: „(...) nowej (...)”;
- § 9 ust. 1 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów technicznych, (...)” odnoszącej się do budynku;
- § 21 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 22 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 23 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 24 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 25 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 26 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 27 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 28 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 29 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 30 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 31 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 32 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 33 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 34 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 35 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 36 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 37 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 38 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 39 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 40 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;

- § 41 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 42 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 43 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 44 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 45 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 46 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 47 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 48 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 49 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 50 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 51 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 52 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 53 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 54 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 55 ust. 3 pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 56 ust. 3 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 57 ust. 3 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 58 ust. 3 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 59 ust. 3 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 60 ust. 3 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”;
- § 69 ust. 3 pkt 2, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 stycznia 2021 r. Rada Miejska w Radomiu podjęła uchwałę Nr LI/453/2021 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra - Północ”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania

przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z 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.

Jak wynika z ustaleń:

- **§ 2 ust. 1 pkt 4 lit. e** uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 4) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym: (...) e) linie zabudowy,”;
- **§ 3 ust. 3 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „3. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 4) nieprzekraczalne linie zabudowy,”;
- **§ 4 pkt 10 i 20** uchwały, w brzmieniu: „Określenia stosowane w planie oznaczają: (...) 10) nieprzekraczalna linia zabudowy – wyznaczona na rysunku planu linia ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się realizację nowych **budynków**, przy czym dopuszcza się wysunięcie poza tę linię: balkonów, wykuszy, logii, gzymsów, okapów, podokienników, zadaszeń nad wejściami, ryzalitów, przedsionków, schodów zewnętrznych, pochylni, tarasów oraz części podziemnych obiektów budowlanych; (...) 20) **obiekt techniczny – parterowy budynek** lub obiekt budowlany o powierzchni zabudowy nieprzekraczającej 30 m², związany z techniczną obsługą terenu np. stacja transformatorowa, hydrofornia, itp., lub związany z ochroną i bezpieczeństwem terenu np. wartownia, portiernia,”;

podczas gdy z ustaleń **§ 9 ust. 1 pkt 2** uchwały, wynika jednocześnie, iż: „1. W zakresie linii zabudowy ustala się następujące zasady: (...) 2) linie zabudowy nie dotyczą: stanowisk postojowych, urządzeń infrastruktury technicznej, obektów technicznych, ani tymczasowych obiektów budowlanych.”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż treść **§ 9 ust. 1 pkt 2** uchwały, regulująca kwestie linii zabudowy dla obiektów technicznych, w części w jakiej odnosi się do budynków, pozostaje w sprzeczności z ustaleniami **§ 4 pkt 10 i 20** uchwały, co narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń tekstu planu miejscowego, jak również ewidentnej

sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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 zd. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie „projekt planu miejscowego”; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego

- z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.”* (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku 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 nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).".

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 zarówno wewnętrzny brak spójności tekstu planu, jak również ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku wzajemnie wykluczające się ustalenia tekstu planu oznaczają jednocześnie brak powiązania tekstu planu z rysunkiem i jako naruszające w sposób istotny zasady sporządzenia przedmiotowego planu, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności **§ 9 ust. 1 pkt 2** uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów technicznych, (...)”, w tej części w jakiej odnosi się ona do budynku, co doprowadzi do wewnętrznej spójności aktu.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym **określa się obowiązkowo** „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linię zabudowy i gabaryty obiektów;”.

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

Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika nie tylko z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Należy bowiem pamiętać, że konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linię zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza,

że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem, przywołane wyżej ustalenia § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, nie spełniają powyższego wymogu, z uwagi na określenie zasady, iż **linie zabudowy nie dotyczą obiektów technicznych, zdefiniowanych w § 4 pkt 20 uchwały jako parterowy budynek, podczas gdy zgodnie z definicją nieprzekraczalnej linii zabudowy zawartą w § 4 pkt 10 uchwały, jest to wyznaczona na rysunku planu linia ograniczająca obszar, na którym dopuszcza się realizację nowych budynków.**

Powyższe potwierdza sam Prezydent Miasta Radomia w piśmie z 10 lutego 2021 r., znak: MPU-VII.413.111.2019.MR.MG (L.dz. 233/2021), stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 5 lutego 2021 r., znak: WNP-I.4131.21.2021.JF, w którym wyjaśnia, iż: „(...) Wychodząc z definiowanego w Prawie budowlanym obiektu budowlanego jako m.in. budynku, budowli, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra - Północ” pojęcie budynki techniczne objęto definicją obiektu technicznego - stanowiącego określoną kategorię obiektu budowlanego. Z kolei obiekty techniczne są elementem definicji obiektów towarzyszących (§ 4 pkt 19), rozumianych jako obiekty pełniące funkcje zaplecza technicznego /.../ lub infrastruktury technicznej. Zapis taki uszczegóławia kwestię charakteru i formy obiektów towarzyszących w postaci obiektów technicznych. Powyższe ustalenia mają na celu wyodrębnienie spośród obiektów towarzyszących m.in. budynków technicznych, które będąc budynkami w rozumieniu Prawa budowlanego, mają jednak ściśle określony charakter związany z funkcją techniczną, infrastrukturalną, zatem ich lokalizacja jest lokalnym uwarunkowaniem np. w zakresie występujących sieci i urządzeń infrastrukturalnych. Te lokalne uwarunkowania w praktyce często uniemożliwiają sytuowanie tego rodzaju budynków z zachowaniem nieprzekraczalnej linii zabudowy. (...)”.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej,

czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012r., 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 przerzucić na następny etap postępowania budowlanego.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi** (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy)

w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

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

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych,

że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

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

Tymczasem, z ustaleń części tekstowej planu zawartych w § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, wynika, iż określone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy nie dotyczą m.in. obiektów technicznych, które oznaczają *parterowy budynek lub obiekt budowlany* (vide § 4 pkt 20 uchwały) obejmujący także pojęcie *budynków technicznych*, które z kolei są elementem przeznaczenia uzupełniającego w ramach wszystkich terenów zabudowy: mieszkaniowej jednorodzinnej (od MN.1 do MN.23), mieszkaniowej jednorodzinnej i usług (od MN/U.1 do MN/U.12), usługowej (od U.1 do U.5) oraz terenu elektroenergetyki (E). Powyższe znajduje również potwierdzenie w przywołanym wyżej piśmie Prezydenta Miasta Radomia z 10 lutego 2021 r., znak: MPU-VII.413.111.2019.MR.MG (L.dz. 233/2021) i tym samym stanowi o naruszeniu 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, co skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) obiektów technicznych, (...)”, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności ustaleń planu miejscowego w zakresie określenia obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym istnieje możliwość realizacji budynków.

Brak linii zabudowy, w tym przypadku dotyczący realizacji budynków w ramach pojęcia zdefiniowanego jako *obiekt techniczny*, 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 uniemożliwiłby prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go z obrotu prawnego w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, że skoro z wyjaśnień zawartych w piśmie Prezydenta Miasta Radomia z 10 lutego 2021 r., znak: MPU-VII.413.111.2019.MR.MG

(L.dz. 233/2021), wynika, iż: „(...) W przepisach prawnych nie została unormowana definicja nowej zabudowy, nie mniej jednak pojęcie to jest używane w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 293 z późn. zm.) oraz rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 188). W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra – Północ” pod tym pojęciem zawarto nowe procesy inwestycyjne, w tym także związane ze zmianą charakterystycznych parametrów budynku np. wysokość, kubatura, powierzchnia zabudowy, zdefiniowane jako rozbudowa i nadbudowa w § 4 pkt 11 i 12. Podejście takie znajduje uzasadnienie w wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, które dotyczą także rozbudowy i nadbudowy budynków, na podstawie ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. zawierającego wymagania dotyczące nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)”, **to w treści ustaleń szczegółowych:**

- **§ 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 ust. 3 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się zasady kształtowania zabudowy, jak następuje: (...) 6) linie zabudowy: określone na rysunku planu według zasad określonych w § 9 ust. 1;”;
- **§ 56, 57, 58 ust. 3 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się zasady kształtowania zabudowy, jak następuje: (...) 2) linie zabudowy: określone na rysunku planu według zasad określonych w § 9 ust. 1;”;
- **§ 59, 60 ust. 3 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: „3. Dla terenu, o którym mowa w ust. 1 ustala się zasady kształtowania zabudowy, jak następuje: (...) 4) linie zabudowy: określone na rysunku planu według zasad określonych w § 9 ust. 1;”;

powinno być zawarte nie tylko odesłanie do ustaleń § 9 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie linii zabudowy ustala się następujące zasady: 1) lokalizację nowej zabudowy na działkach budowlanych ustala się z zachowaniem wskazanych na rysunku planu linii zabudowy;”, **ale również odesłanie do ustaleń zawartych w § 7 ust. 1 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się następujące zasady dotyczące rozbudowy, nadbudowy i przebudowy istniejącej zabudowy: (...) 2) rozbudowy i nadbudowy budynków istniejących dopuszcza się z zachowaniem ustalonych w niniejszym planie linii zabudowy.”.

Powyższe również stanowi o braku spójności części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, w tym przypadku w zakresie określenia linii zabudowy dla lokalizacji nowej zabudowy, rozumianej także jako rozbudowa i nadbudowa budynków istniejących, co narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. Tym samym biorąc pod uwagę fakt, iż organ nadzoru nie ma możliwości jakiegokolwiek redagowania podjętej przez gminę uchwały, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowej (...)”.

Ponadto należy wskazać, iż ustalenia szczegółowe dotyczące geometrii dachu zawarte w:

- **§ 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55 ust. 3 pkt 7** uchwały;
- **§ 56, 57, 58 ust. 3 pkt 3** uchwały;
- **§ 59, 60 ust. 3 pkt 5** uchwały;
- **§ 69 ust. 3 pkt 2** uchwały,

określają geometrię dachów nowych budynków, podczas gdy zgodnie z definicją zawartą w § 4

pkt 12 uchwały, **nadbudowa** jest to budowa skutkująca powiększeniem co najmniej jednego z dwóch parametrów istniejącego obiektu budowlanego: wysokości bądź liczby kondygnacji”.

W związku z powyższym istnieje także konieczność stwierdzenia nieważności ww. ustaleń szczegółowych uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowych (...)”, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności tekstu planu miejscowego, w zakresie ustaleń dotyczących geometrii dachów, które w tej sytuacji spełniać będą wymogi zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „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;”, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące 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 stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

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

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

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

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LI/453/2021 Rady Miejskiej w Radomiu z 25 stycznia 2021 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kozia Góra - Północ”.*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/