



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 09 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.355.2022.MO

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXIII/2417/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 8 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Kamionka – część II”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 ust. 1, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, zwymiarowanych odległości, zamieszczonych w części graficznej opisanych, jako „*oznaczenia wymiarów (w metrach)*”;
- § 20 ust. 1 pkt 13, w zakresie sformułowania: „*(...) w odniesieniu do korytarza linii metra oraz (...)*”;
- legendy, zamieszczonej na rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, zwymiarowanych odległości opisanych, jako „*oznaczenia wymiarów (w metrach)*”.

Uzasadnienie

Na sesji 8 grudnia 2022 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXXIII/2417/2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Kamionka – część II”.

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 2022 r.

poz. 503, 1846, 2186 i 2747, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu

i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”*.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny,

że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do określonych w uchwale:

- szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1f.U;
- zasad zabudowy i zagospodarowania terenów objętych planem, w związku z brakiem zaliczenia do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego opisanego w jego legendzie, w brzmieniu: „*OZNACZENIA WYMIARÓW (w metrach)*”.

Stosownie do wymogów ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy.

Na gruncie ustawy o p.z.p., zasady zagospodarowania poszczególnych terenów ustawodawca odnosi również do szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno

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

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 3 ust. 1 pkt 27 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi na rysunku planu są: (...) 27) **zasięg korytarza projektowanej linii metra;**”;
- § 10 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) 3) **ustala się zgodnie z rysunkiem planu zasięg podziemnego korytarza projektowanej linii metra w ramach którego dopuszcza się lokalizowanie tuneli metra, podziemnych niezbędnych nadziemnych obiektów i urządzeń, związanych z obsługą i funkcjonowaniem metra; 4) **w zasięgu korytarza linii metra**, o którym mowa w pkt 3, zakazuje się realizacji obiektów podziemnych, nie służących obsłudze metra, głębiej niż 4 m pod poziomem terenu; 5) wskazuje się na rysunku planu maksymalny orientacyjny **zasięg obszaru potencjalnych eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków linii metra**, w obrębie którego realizacja obiektów budowlanych **ma uwzględnić** rozwiązania minimalizujące wpływ drgań mechanicznych w sposób określony w przepisach odrębnych;”;**
- § 20 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **1f.U** ustala się: (...) 13) **szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu w odniesieniu do korytarza linii metra** oraz w odniesieniu do ograniczeń związanych z funkcjonowaniem infrastruktury kolejowej – zgodnie z § 10;”.

Tymczasem z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że **teren oznaczony symbolem 1f.U nie jest położony w zasięgu wyznaczonego na rysunku planu korytarza linii metra, ani w zasięgu wskazanego na rysunku planu obszaru potencjalnych eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków linii metra.**

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu należy stwierdzić, że z uchwały nie wynika, w jednoznaczny sposób, czy na terenie **1f.U** obowiązują szczególne warunki zagospodarowania i ograniczenia w jego użytkowaniu dla terenów położonych w zasięgu korytarza linii metra, określone w § 10 ust. 1 pkt 3 i pkt 4, w związku z ustaleniami § 20 ust. 1 pkt 13 uchwały oraz wskazane w § 10 ust. 1 pkt 5 uchwały warunki realizacji obiektów budowlanych na terenach znajdujących się w maksymalnym orientacyjnym zasięgu potencjalnych eksploatacyjnych oddziaływań dynamicznych podziemnych odcinków metra, czy też powyższe

szczególne warunki zagospodarowania nie mają zastosowania do tego terenu, jak wynika z rysunku planu.

Oznacza to, w odniesieniu do ww. terenu, ewidentną sprzeczność rysunku planu z jego tekstem, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

W związku z powyższymi rozbieżnościami należy stwierdzić, że szczególne warunki zagospodarowania i ograniczenia w użytkowaniu dotyczące projektowanej linii metra, ustalone w § 20 ust. 1 pkt 13 uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1f.U, są bezzprzedmiotowe. Ustalenia tekstu i rysunku uchwały, w tym zakresie, są wzajemnie sprzeczne, a uchwała nie określa w jednoznaczny sposób szczególnych warunków zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenu oznaczonego symbolem **1f.U**, co narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1 art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 1 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń § 20 ust. 1 pkt 13, w zakresie sformułowania: „(...) w odniesieniu do korytarza linii metra oraz (...)”, sformułowanych dla terenu 1f.U.

Stwierdzenie nieważności uchwały, w tym zakresie, wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, doprowadzi do spójności jej części graficznej z częścią tekstową przy zachowaniu pełnej komunikatywności ustaleń uchwały.

Sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej uchwały dotyczą również zasad zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę oraz terenów przeznaczonych pod komunikację, w związku z zaliczeniem oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu jako „OZNACZENIA WYMIARÓW (w metrach)”, do elementów informacyjnych planu oraz ustaleniami zawartymi w § 3 uchwały, określającymi oznaczenia graficzne obowiązujących ustaleń planu na rysunku planu (ust. 1) oraz oznaczenia graficzne o charakterze informacyjnym (ust. 2).

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji:

- 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 m.p.z.p., obligatoryjnym elementem części tekstowej oraz graficznej planu miejscowego jest określenie linii zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym elementem planu miejscowego są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Tymczasem w ustaleniach zawartych m.in. w:

- § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Zasady kształtowania zabudowy i sposoby zagospodarowania terenu: (...) 2) określa się zasady dotyczące linii zabudowy i lokalizacji budynków: a) nakazuje się lokalizację budynków **zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy**, przy czym ustala się, że linie zabudowy nie odnoszą się do podziemnych części budynków, w tym parkingów podziemnych, b) na terenach, na których **wyznaczona została obowiązująca linia zabudowy lub obowiązująca ciągła linia zabudowy**, po realizacji budynków wzdłuż tej linii dalszą zabudowę, tj. w głębi, dopuszcza się, o ile nie jest to sprzeczne z przepisami odrębnymi i innymi ustaleniami planu, c) dopuszcza się zachowanie i przebudowę zabudowy istniejącej przed wejściem w życie planu poza **wyznaczonymi liniami**, ale zakazuje się jej rozbudowy lub nadbudowy poza tymi liniami – dopuszczenie nie dotyczy zabudowy usytuowanej na terenach przeznaczonych pod komunikację publiczną, d) w stosunku do budynków istniejących przed wejściem w życie planu dopuszcza się wysunięcie poza **wyznaczone linie zabudowy** warstw ocieplających i wykończeniowych, realizowanych w ramach prac termomodernizacyjnych – dopuszczenie nie dotyczy zabudowy, której linie zabudowy pokrywają się z granicą planu, e) poza **wyznaczone linie zabudowy** dopuszcza się wysunięcie o nie więcej niż 1,5 m takich elementów jak: wykusze, balkony, wiatrołapy, galerie lub zabudowane tarasy – dopuszczenie nie dotyczy linii zabudowy pokrywającej się z granicą planu, f) w przypadku **wyznaczonej obowiązującej linii zabudowy lub obowiązującej ciągłej linii zabudowy** dopuszcza się miejscowe cofnięcia ściany budynku, nie przekraczające jednak łącznie 30% jej powierzchni;”;
- § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1a.U(P) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu**;”;

- § 16 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1b.U ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1c.U-CP ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1e.U/MW ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1f.U ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.1.MW(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 22 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.2.I-E(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.3.U/MW ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.4.MW(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.5.MW(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 26 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.6.MW(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;
- § 30 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6.2.MW(U) ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu;**”;

- § 32 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 16.U/MW ustala się: (...) 2) linie zabudowy w rozumieniu § 9 ust. 1 pkt 2 – **zgodnie z rysunkiem planu**”;
- § 35 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 3.KD-Z – ul. Żupnicza ustala się: (...) 2) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi **nie mniej niż 28 m i według rysunku planu**”;
- § 36 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.KD-L – ul. Mińska ustala się: (...) 2) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi **nie mniej niż 19 m**, a na odcinku od zachodniej granicy planu do terenu 2.KD-D **według rysunku planu**”;
- § 37 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.KD-D – ul. Kamionkowska (odc. wschodni) ustala się: (...) 2) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi **nie mniej niż 14 m i według rysunku planu**”;
- § 38 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.KD-D – ul. Goctawska ustala się: (...) 2) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi **nie mniej niż 15,3 m i według rysunku planu**”;
- § 39 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1.Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 6b.KD-D – ul. Nowińska ustala się: (...) 2) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi **nie mniej niż 20 m**, a na odcinku stanowiącym część działki nr ewid. 8/4 – **według rysunku planu**”;

część tekstowa uchwały odsyła do części graficznej, w zakresie lokalizowania budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone na rysunku planu oraz w zakresie szerokości dróg według rysunku planu. Na rysunku zostały, co prawda, dokonane zwymiarowania ww. elementów planu, jednakże sam wymiar, zarówno **na mocy ustaleń § 3 ust. 2 uchwały, jak i legendy rysunku planu**, nie został zaliczony do obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu miejscowego.

Powyższe oznacza, że za pomocą elementu informacyjnego, a więc nie wiążącego w planie, jakim jest *oznaczenie wymiarów (w metrach)*, określono na rysunku planu usytuowanie linii zabudowy wyznaczających obszar umożliwiający w jego granicach lokalizowanie budynków oraz szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację, tj. dróg publicznych.

Organ nadzoru wskazuje, że linie zabudowy, o których mowa 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 być precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposobów, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił. Tym samym nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

W związku ze wskazanymi powyżej ewidentnymi rozbieżnościami pomiędzy rysunkiem i tekstem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania wskazanych terenów przeznaczonych pod zabudowę, w zakresie lokalizowania na nich nowych budynków, jak też szerokości pasów drogowych przeznaczonych pod komunikację, co narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, pkt 6 i pkt 9 lit. a, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, zwymiarowanych odległości, znajdujących się w granicach obszaru objętego planem miejscowym, zamieszczonych w części graficznej, sformułowanym w *sentencji* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co doprowadzi do spójności części graficznej z jej częścią tekstową przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, w tym zakresie.

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 m.p.z.p. 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 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 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 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 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 (rysunek 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 rzeźzonego 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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że 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, **wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń**, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, **w celu doprowadzenia do spójności części tekstowej planu z częścią graficzną**, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych ustaleń, w tym zakresie.

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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, **powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części**. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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, nietoczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściśłość 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 ograny 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 powyższe pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXIII/2417/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 8 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu Kamionka – część II”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/