



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.294.2022.MW1

Rada Miejska w Płońsku

ul. Płocka 39

09 – 100 Płońsk

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 LXXVI/515/2022 Rady Miejskiej w Płońsku z 20 października 2022 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pułtuskiej”, w ramach ustaleń:

- § 19 pkt 2 lit. a, w zakresie w jakim dopuszcza realizację zabudowy usługowej w formie wolnostojącej lub na oddzielnych działkach budowlanych wyodrębnionych na te cele;
- § 19 pkt 3 lit. a tiret pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i usługowych (...);
- § 19 pkt 3 lit. g, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i usługowego (...);
- § 26 pkt 3 lit. a, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 3 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 3 lit. c tiret pierwsze, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 4 lit. a, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 4 lit. b, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 4 lit. c, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 4 lit. d, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;
- § 26 pkt 4 lit. e, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 6ZP;

- § 33 pkt 2 lit. b tiret dwunaste, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o wymiarach 19x23 m (...);
- § 33 pkt 2 lit. b tiret trzydzieste pierwsze, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o wymiarach 21x25 m (...);
- graficznej, w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 6ZP;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6U.

Uzasadnienie

Na sesji 20 października 2022 r. Rada Miejska w Płońsku podjęła uchwałę Nr LXXVI/515/2022 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pułtuskiej”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, 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 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.

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.

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*”. **Uprawia 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), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu zawartych w:

- § 33 pkt 2 lit. b tiret dwunaste, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD, 18KDD, 19KDD, 20KDD, 21KDD, 22KDD, 23KDD, 24KDD, 25KDD, 26KDD, 27KDD, 28KDD, 29KDD, 30KDD, 31KDD, 32KDD, 33KDD, 34KDD, 35KDD, 36KDD, 37KDD, 38KDD, 39KDD, 40KDD, 41KDD, 42KDD, ustala się: (...) 2) warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) b) szerokość dróg w liniach rozgraniczających, z uwzględnieniem lokalnych poszerzeń w rejonie skrzyżowań, zgodnie z rysunkiem planu: (...) - 12KDD – 8 m, z zakończeniem placem do zawracania o wymiarach 19x23 m”, **podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, o którym mowa w § 2 pkt 1 uchwały, droga oznaczona symbolem 12KDD zakończona jest placem do zawracania o wymiarach ok. 14 x 15 m;***

- § 33 pkt 2 lit. b tiret trzydzieste pierwsze, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD, 6KDD, 7KDD, 8KDD, 9KDD, 10KDD, 11KDD, 12KDD, 13KDD, 14KDD, 15KDD, 16KDD, 17KDD, 18KDD, 19KDD, 20KDD, 21KDD, 22KDD, 23KDD, 24KDD, 25KDD, 26KDD, 27KDD, 28KDD, 29KDD, 30KDD, 31KDD, 32KDD, 33KDD, 34KDD, 35KDD, 36KDD, 37KDD, 38KDD, 39KDD, 40KDD, 41KDD, 42KDD, ustala się: (...) 2) warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) b) szerokość dróg w liniach rozgraniczających, z uwzględnieniem lokalnych poszerzeń w rejonie skrzyżowań, zgodnie z rysunkiem planu: (...) - 31KDD – nieregularna od 8 do 15 m, zgodnie z rysunkiem planu, z zakończeniem placem do zawracania o wymiarach 21x25 m,” **podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, o którym mowa w § 2 pkt 1 uchwały, droga oznaczona symbolem 31KDD zakończona jest placem do zawracania z wymiarowanym na 22 m (wymiar ok. 22 x 35 m).**

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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 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 "uszczerbowieniem" 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 rzezonego 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>).”;

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015 r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. W tym przypadku brak spójności tekstu planu z jego rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że wewnętrzna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a także sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną, występuje również w odniesieniu do ustaleń dla terenu oznaczonego symbolem 6ZP, bowiem **nie przesądzono w sposób jednoznaczny zasad zagospodarowania oraz zabudowy tego terenu, co stanowi także o naruszeniu przepisy ustawy o p.z.p., w tym jej art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 oraz § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p., „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Z kolei w § 4 pkt 1 i 6 ww. rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zawarty został wymóg dotyczący standardu zapisywania ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, z którego wynika, że ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów oraz 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.

Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. należy interpretować w ten sposób, że jeżeli w planie przewiduje się teren przeznaczony do jakiegokolwiek zabudowy i zagospodarowania z nią związanego, to obowiązkowo należy określić wszystkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

W przedmiotowej sprawie Rada Miejska w Płońsku, stosownie do dyspozycji § 26 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6ZP**, ustaliła jako **przeznaczenie podstawowe – zieleń urządzoną**, nie ustalając przy tym przeznaczenia uzupełniającego, tak jak dokonano tego dla przykładu dla terenów: 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP i 5ZP.

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej zawartych w:

- § 26 pkt 3 lit. a, b i c tiret pierwsze uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, **6ZP**, ustala się: (...) 3) warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: a) zakaz realizacji budynków gospodarczych i garaży, b) dopuszczenie realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej nie

związanych z funkcjonowaniem zieleni urządzonej, pod warunkiem, że nie będą one kolidować z przeznaczeniem podstawowym terenu, c) na terenach położonych w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią: - obiekty administracyjno – socjalne należy realizować bez podpiwniczenia,”;

- § 26 pkt 4 lit. a, b, c, d i e uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, **6ZP**, ustala się: (...) 4) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów: a) maksymalna wysokość zabudowy – 12 m, b) forma dachów: spadziste o nachyleniu głównych połaci dachu do 450 lub dachy płaskie, c) maksymalna intensywność zabudowy – 0,2, d) minimalna intensywność zabudowy – 0,01, e) maksymalna powierzchnia zabudowy - 10% powierzchni działki budowlanej,”

sformułowano ustalenia odnoszące się do *de facto* zabudowy kubaturowej, podczas gdy dla terenu 6ZP ustalono przeznaczenie tylko i wyłącznie jako zieleni urządzonej.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Płońsku dopuściła możliwość realizacji m.in. zabudowy usługowej, urządzeń sportowo – rekreacyjnych wraz z infrastrukturą i obiektami administracyjno – socjalnymi związanymi z ich obsługą i parkingów dla terenu 1ZP oraz obiektów i urządzeń sportowo – rekreacyjnych wraz z infrastrukturą i obiektami administracyjno – socjalnymi związanymi z ich obsługą i parkingów dla terenów: 2ZP, 3ZP, 4ZP i 5ZP, **natomiast nie dopuściła takiego przeznaczenia uzupełniającego dla terenu 6ZP.**

Z powyższych ustaleń wynika zatem, iż dla terenu 6ZP plan określa możliwość realizacji zieleni urządzonej. W tej sytuacji niezbędnym jest określenie co najwyżej parametru minimalnej powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, albowiem wskaźnik ten jest wskaźnikiem zagospodarowania terenu i jako taki został przez ustawodawcę określony, jako wskaźnik obligatoryjny.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych:** minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

W przedmiotowej sprawie rozbieżności wynikają z ustaleń szczegółowych dla terenu **6ZP**, zawartych w § 26 pkt 1 uchwały, w związku z ustaleniami: § 26 pkt 3 lit. a, b i c tiret pierwsze oraz

§ 26 pkt 4 lit. a, b, c, d i e uchwały, bowiem z jednej strony ustalono przeznaczenie dla terenu 6ZP jako: zieleni urządzonej, zaś z drugiej strony ustalono dla tego terenu warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, m.in. zakaz realizacji budynków i garaży, dopuszczenie realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, czy też nakaz realizacji obiektów administracyjno – socjalnych bez podpiwniczenia oraz zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, czy też nieprzekraczalną linię zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu i geometrię dachów.

Wskazane powyżej wzajemne sprzeczności wynikają zatem zarówno z ustalenia przeznaczenia terenu, z którego nie wynika by dopuszczono na nim możliwość powstania nowej zabudowy kubaturowej, albowiem jest to teren zieleni urządzonej, ale również z ustaleń zawartych w § 26 pkt 3 lit. a, b i c tiret pierwsze oraz § 26 pkt 4 lit. a, b, c, d i e uchwały, jak też z rysunku planu, na którym, wbrew ustaleniom § 26 pkt 1 uchwały, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, która umożliwia m.in. realizację budynku.

Tymczasem zasady lokalizowania budynków, w granicach terenów wyznaczonych w planie liniami rozgraniczającymi, ustalono w:

- § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;*”;
- § 4 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 11) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć linie wyznaczone na rysunku planu, określające dopuszczalne zbliżenie budynków oraz innych obiektów budowlanych do linii rozgraniczającej teren, z dopuszczeniem wysunięcia przed wyznaczoną linię elementów architektonicznego ukształtowania budynków: okapów, gzymsów, schodów, pochylni, ryzalitów wejściowych i wjazdowych, ganków, przedsionków, architektonicznych elementów akcentujących wejścia lub wjazdy: schodów, daszków, balkonów, wykuszy, tarasów, przy czym elementy te nie mogą pomniejszać tej odległości o więcej niż 1,5 m;*”;
- § 6 uchwały, w brzmieniu: „*§ 6. 1. Ustala się, oznaczone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy dla nowych budynków oraz innych obiektów budowlanych realizowanych zgodnie z przeznaczeniem terenów. 2. Ustala się, że linie, o których mowa w ust. 1 nie dotyczą sieci infrastruktury technicznej i urządzeń z nimi związanych oraz parkingów i miejsc do parkowania.*”.

Powyższe oznacza, iż **nieprzekraczalne linie zabudowy dotyczą m.in. usytuowania budynków, z kolei nie dotyczą sieci infrastruktury technicznej i urządzeń z nimi związanych oraz parkingów i miejsc do parkowania**, a zatem ustalenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenie 6ZP stanowi o naruszeniu w sposób istotny, zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z brakiem określenia jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania tego terenu, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały.

Tym samym skoro w planie ustalono, dla terenu **6ZP**, jedyne przeznaczenie jako zieleni urządzonej, to tym samym nie dopuszczono realizacji budynków. Tymczasem z innych, cytowanych powyżej, ustaleń, a także z części graficznej, wynika jednak możliwość np. budowy budynków.

Organ nadzoru wskazuje, że do zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów przeznaczonych w planie miejscowym pod zabudowę, należy określenie **obszaru pod planowaną zabudowę, poprzez jego wyznaczenie na rysunku planu za pomocą linii zabudowy**. Określenie tego obszaru **musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości sposób jego zagospodarowania**. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada gminy możliwości określenia sposobu jego zagospodarowania, albo uzależniać ustalonych w uchwale tych zasad od woli podmiotu innego niż gmina**.

Stosownie do dyspozycji 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, wyznaczenie linii zabudowy należy do **obligatoryjnych** ustaleń planu miejscowego.

Ponadto, z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) **linie 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**. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Zważyć przy tym należy, iż 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. W tym przypadku, jeżeli plan ustala jako przeznaczenie tylko i wyłącznie zieleni urządzonej, to należy uznać, iż Rada Miejska w Płońsku nie powinna wyznaczać nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenie 6ZP.** 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).

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej, przy czym ustalenia te nie mogą być sprzeczne z pozostałymi ustaleniami planu miejscowego.

Linie zabudowy ustalone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej uchwały, 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, czy też odbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.**

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/GI 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt

II SA/GI 853/11;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

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

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: „(...) **w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.** Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które

nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (...) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.

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

Reasumując, dla terenu oznaczonego symbolem **6ZP**, w ramach ustaleń **§ 26 pkt 3 lit. a, b i c tiret pierwsze** oraz **§ 26 pkt 4 lit. a, b, c, d i e** uchwały określono m.in. dopuszczenie realizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej nie związanych z funkcjonowaniem zieleni urządzonej, nakaz realizacji obiektów administracyjna – socjalnych, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz określono na rysunku planu nieprzekraczalną linię zabudowy, co, dla przykładu, oznacza możliwość budowy budynku, pomimo, iż w ramach ustaleń szczegółowych dla tego samego terenu ustalono jako przeznaczenie tylko i wyłącznie zieleni

urządzoną. Sprzeczność ta oznacza, że nie jest wiadomym czy w ogóle możliwa jest realizacja nowej zabudowy, co oznacza iż **nie jest wiadomym jakie faktycznie działania inwestycyjne na ww. terenie są dopuszczalne**, co skutkuje *de facto* brakiem możliwości zastosowania w tym zakresie przedmiotowego planu w praktyce.

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem planu, a także pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że **uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu 6ZP**. Powyższe również oznacza, że rysunek planu w odniesieniu do tego terenu nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, ale przede wszystkim uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Jak wskazano w pierwszej części uzasadnienia, ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, stanowi o naruszeniu dyspozycji 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały, w zakresie określonym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono również, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Staroźreby, przyjętego uchwałą Nr XLIX/387/2017 Rady Miejskiej w Płońsku z 29 czerwca 2017 r., zmienioną uchwałami Nr XX/136/2019 z 24 października 2019 r. oraz Nr LI/368/2021 z 30 września 2021 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: **24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU, 31MNU** oraz **6U**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia.

Zgodnie z częścią graficzną Studium (załącznik nr 4 do uchwały Nr LI/368/2021 z 30 września 2021 r., skala 1:10 000) tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: **24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU, 31MNU** oraz **6U**, stanowią **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej średniej i niskiej intensywności**, określone symbolem **M3**, dla których ustalono podstawowy kierunek przeznaczenia jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna w formie bliźniaczej lub wolnostojącej, natomiast dopuszczalny kierunek określono jako usługi wbudowane w budynki mieszkalne z zakresu usług handlu detalicznego, działalności biurowej i administracyjnej, oświaty, nauki, edukacji, odnowy biologicznej i ochrony zdrowia, opieki społecznej, sportu i rekreacji, kultury, projektowania i pracy twórczej, gastronomii, turystyki (w tym zbiorowego zamieszkania) oraz usług rzemieślniczych.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały Nr LI/368/2021 z 30 września 2021 r. (str. 128 tekstu stanowiącego kierunki zagospodarowania przestrzennego) wynika, że dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem **M3**, ustalono wykluczony kierunek

przeznaczenia terenu jako wolnostojące obiekty usługowe, wydzielenie terenów pod funkcje usługowe i produkcyjne, podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, zawartymi w:

- § 19 pkt 2 lit. a uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU, 31MNU** ustala się: (...) 2) warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu:
 - a) **dopuszczenie realizacji zabudowy usługowej** w połączeniu z zabudową mieszkaniową na jednej działce budowlanej lub **na oddzielnych działkach budowlanych wyodrębnionych na te cele**”;
- § 19 pkt 3 lit. a tiret pierwsze oraz lit. g uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami **24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU, 31MNU** ustala się: (...) 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów: a) maksymalna wysokość zabudowy: - budynków mieszkalnych i usługowych - 10 m, (...) g) maksymalna szerokość elewacji frontowej budynku mieszkalnego i usługowego – 30 m,”;
- § 24 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **6U**, ustala się: 1) **przeznaczenie podstawowe: zabudowa usługowa**, z zakresu usług handlu detalicznego, działalności biurowej i administracyjnej, oświaty, nauki, edukacji, odnowy biologicznej i ochrony zdrowia, opieki społecznej, sportu i rekreacji, kultury, projektowania i pracy twórczej, gastronomii, turystyki (w tym zbiorowego zamieszkania) oraz usług rzemieślniczych;”.

Organ nadzoru nie podziela stanowiska Rady Miejskiej w Płońsku, zawartego w piśmie z 10 listopada 2022 r., znak: SK-BR.0711.15.2022.MŻ, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego o wszczęciu postępowania nadzorczego z 8 listopada 2022 r., znak: WNP-I.4131.294.2022.MW1, w którym stwierdzono, że: „(...) Ad 1. W obowiązującym Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk, w rozdziale II. KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO MIASTA pkt. 4 UKŁAD FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNY, USTALENIA, zawarte zostały zasady i odstępstwa obowiązujące na całym terenie miasta Płońsk. W punkcie tym wyraźnie wskazano, że „Tereny przeznaczone do zabudowy i zagospodarowania określone w Studium uwzględniają istniejący stan

zagospodarowania, dyspozycje obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz prognozowane potrzeby. Granice obszarów funkcjonalnych ze względu na skalę opracowania należy traktować jako wytyczne do opracowywanych lub zmienianych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zostaną uszczegółowione. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące przeznaczenia poszczególnych działek położonych na granicach terenów wskazanych i oznaczonych symbolami graficznymi na załącznikach graficznych do studium, powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.”. W przypadku terenu oznaczonego symbolem 6U, zastosowanie odstępstwa wskazanego powyżej jest uzasadnione tym, że granica strefy funkcjonalno-przestrzennej w studium dzieli istniejącą działkę gruntową na dwie części. Z punktu widzenia sporządzającego plan pożądane jest wprowadzenie jednolitych zasad zagospodarowania dla całej działki, szczególnie, że jej powierzchnia jest niewielka. Jednocześnie w ustaleniach planu zastosowano dla niej podział funkcjonalny ze studium, wyodrębniając z jej części dwa tereny o zróżnicowanych wskaźnikach urbanistycznych. Potwierdza to, że dostosowanie zasad zagospodarowania całej działki do odstępstw wskazanych w studium, dotyczy wyłącznie rodzaju zabudowy lokalizowanej na niej.”, **bowiem organy Miasta Płońsk nie ustaliły jednolitych wskaźników zagospodarowania terenu dla całej działki budowlanej, a wręcz odwrotnie ustaliły dwa przeznaczenia, oznaczone symbolami 2U i 6U, z odmiennymi zasadami kształtowania zabudowy oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu. Ponadto, w Studium wyraźnie wskazano, iż granice obszarów funkcjonalnych ze względu na skalę opracowania należy traktować jako wytyczne do opracowywanych lub zmienianych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zostaną tylko i wyłącznie uszczegółowione, a nie odmienne od ustaleń Studium, tym bardziej, iż na przedmiotowej działce budowlanej nie są zlokalizowane żadne budynki (vide str. 2 ww. pisma Rady Miejskiej w Płońsku).**

W przypadku terenów oznaczonych symbolami: **24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU i 31MNU**, Rada Miejska w Płońsku w ww. piśmie z 10 listopada 2022 r. wskazała, że: „(...) zastosowanie wcześniej wskazanych odstępstw w zakresie możliwości lokalizowania obiektów usługowych wolnostojących, wynika ze stanu zagospodarowania osiedla pn. ”Płocka II”, w którym do tej pory rozwijała się wyłącznie zabudowa mieszkaniowo-usługowa, co wskazuje, że wprowadzenie w tej chwili ograniczenia w zakresie lokalizowania zabudowy usługowej, nie ma uzasadnienia przestrzennego. Argumenty te potwierdzają również zastosowanie odstępstw

dopuszczonych w studium; (...)”, bowiem obszary znajdujące się w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU i 31MNU są w większości obszarami niezabudowanymi i również w tej sytuacji Rada Miejska w Płońsku winna ustalając zarówno przeznaczenie, jak i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu uwzględnić ustalenia sformułowane dla obszaru funkcjonalnego M3, ponieważ, jak wskazano wcześniej każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz i Rada Miejska w Płońsku.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie przeznaczenia terenu są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia naruszającego ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 24MNU, 25MNU, 26MNU, 27MNU, 28MNU, 29MNU, 30MNU, 31MNU i 6U, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.

Tym samym, ustalenie przeznaczenia, w tym przypadku dopuszczenie do realizacji zabudowy usługowej, jako obiekt wolnostojący lub odrębnie na oddzielnych działkach budowlanych wyodrębnionych na te cele, o którym mowa w § 19 pkt 2 lit. a oraz § 24 pkt 1 uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w odpowiednim zakresie, bowiem stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym

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

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

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

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).”*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXVI/515/2022 Rady Miejskiej w Płońsku z 20 października 2022 r. *„w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pułtuskiej”*, w zakresie ustaleń, o których mowa

w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/