



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 kwietnia 2023 r.

WNP-I.4131.76.2023.AK

Rada Gminy Pomiechówek

ul. Szkolna 1a

05 – 180 Pomiechówek

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 2023 r. poz. 40 i 572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIV/336/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 6 marca 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pomiechówek dla wsi Wola Błędowska”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 7 pkt 6 uchwały;
- § 11 pkt 15 lit. c uchwały, w zakresie liczby: „(...) 2 (...)”, określonej przed terenem oznaczonym symbolem literowym „KDPJ”;
- § 11 pkt 15 lit. d uchwały, w zakresie liczby: „(...) 2 (...)”, określonej przed terenem oznaczonym symbolem literowym „KDPJ”;
- § 16 pkt 2, w części dotyczącej sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni terenu (...)”;
- § 18 pkt 3 uchwały;
- § 20 pkt 3, w części dotyczącej sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały w zakresie liczby: „(...) 1 (...)”, określonej przed terenem oznaczonym symbolem literowym „KDPJ”;
- § 23 ust. 1 pkt 6 uchwały w zakresie liczby: „(...) 1 (...)”, określonej przed terenem oznaczonym symbolem literowym „KDPJ”;
- części graficznej uchwały w zakresie liczby: „(...) 2 (...)”, określonej przed terenem oznaczonym symbolem KDPJ, usytuowanym pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 3MN/U i 4MN/U.

Uzasadnienie

Na sesji 6 marca 2023 r. Rada Gminy Pomiechówek podjęła uchwałę Nr XLIV/336/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pomiechówek dla wsi Wola Błędowska”. 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.

Jak wynika z § 7 pkt 6 uchwały w brzmieniu: „§ 7. W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu ustala się: (...) 6) **zakaz lokalizowania obiektów służących do obsługi produkcji rolnej, w tym między innymi ferm hodowlanych, ubojni oraz ferm zwierząt futerkowych.**”. Natomiast w § 7 pkt 7 uchwały ustalono „**maksymalną wielkość chowu lub hodowli zwierząt 39 DJP w jednym gospodarstwie rolnym**”. Z powyższych ustaleń wynika, iż z jednej strony zakazano lokalizowania obiektów służących do obsługi produkcji rolnej, w tym ferm hodowlanych, czy też zwierząt futerkowych, jednocześnie zaś ustalono możliwość ich lokalizowania dopuszczając możliwość chowu lub hodowli zwierząt do 39 DJP w ramach jednego gospodarstwa rolnego.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, **doszło do powstania ewidentnej, wewnętrznej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej planu miejscowego.**

W tym przypadku brak wewnętrznej spójności tekstu planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń zawartych w § 7 pkt 6 uchwały, w celu zachowania kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż określenie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób

niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z „(...) *zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)*” (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność treści uchwały, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały w naruszającej prawo części.

Odnosząc się w tym miejscu do wyjaśnień Wójta Gminy Pomiechówek z 22 marca 2023 r. stanowiących odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 20 marca 2023 r. znak: WNP-I.4131.76.2023.AK: „Zgodnie z ustaleniami § 18 ust. 1 na terenach oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, w ramach przeznaczenia podstawowego dopuszczona została zabudowa zagrodowa rozumiana zgodnie z § 3 pkt 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, jako „(...) budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”. W związku z powyższym kwestionowany „zakaz lokalizowania obiektów służących do obsługi produkcji rolnej

(...)”, **dotyczy obiektów innych niż wymienione w § 3 pkt 3 rozporządzenia, w tym między innymi ferm hodowlanych, ubojni oraz ferm zwierząt futerkowych tj. obiektów niezwiązanych bezpośrednio z prowadzoną w ramach istniejących gospodarstw rolnych działalnością, ale działalnością produkcyjną o znacznej skali.**”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż z treści § 7 pkt 6 uchwały nie wynika, że zakaz lokalizowania obiektów do obsługi rolnej dotyczy obiektów innych niż wymienione w § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225) oraz, że zakazana jest „działalność produkcyjna o znacznej skali”. Wprowadzenie zakazu lokalizowania obiektów służących do obsługi produkcji rolnej ogranicza, bądź wręcz uniemożliwia działalność rolniczą, a tym bardziej uniemożliwia ustalony w § 7 pkt 7 uchwały chów lub hodowlę na poziomie do 39 DJP w jednym gospodarstwie rolnym.

W tym miejscu należy zauważyć, że nie ma ustawowej definicji pojęcia ferma. Potocznie uznaje się, że jest to gospodarstwo rolne o cechach przedsiębiorstwa specjalizującego się w określonej produkcji. Duże fermy przemysłowe (wielkoprzemysłowe, wielkotowarowe, IPPC) definiowane są jako instalacje wymagające uzyskania pozwolenia zintegrowanego. Wprowadzenie zaś w § 7 pkt 7 uchwały ustalenia, iż maksymalna wielkość chowu lub hodowli zwierząt 39 DJP w jednym gospodarstwie – w sposób czytelny i jednoznaczny określa skalę prowadzonej działalności rolnej w zakresie chowu i hodowli zwierząt.

Nie może tym samym istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami zawartymi w § 7 pkt 6 i 7 uchwały. Plan miejscowy w sposób jednoznaczny, musi z jednej strony określać przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), z drugiej zaś zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.). Jeżeli zatem do planu miejscowego wprowadza się zakaz lokalizowania obiektów służących do obsługi produkcji rolnej, a jednocześnie dopuszcza się chów i hodowlę zwierząt (z ograniczeniem do 39DJP) to tym samym w granicach obszaru objętego planem miejscowym *de facto* ogranicza się możliwość realizacji zagrodowej, o której mowa w § 18 uchwały.

Tym samym doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, tj. art. 15 ust. 2 pkt 1, 3, 3a oraz 6 ustawy o p.z.p., § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p. wprowadzonymi dla procedur rozpoczętych od 21 października 2010 r. o czym mowa w dalszej części niniejszego uzasadnienia, odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego który stanowi, iż: „*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”.*

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 rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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.

Z § 18 pkt 4, 5, 6 i 7 uchwały wynika, że **dla terenów oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM** Rada Gminy Pomiechówek ustaliła:

- minimalną i maksymalną intensywność zabudowy;
- maksymalną powierzchnię zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej;
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki budowlanej.

Tymczasem w **§ 18 pkt 3 uchwały** zawarto regulację w brzmieniu: **„3) dopuszczenie lokalizacji zabudowy inwentarskiej o powierzchni do 350 m², w ramach siedliska rolniczego;”**. Taki zapis planu prowadzi do wykroczenia przez Wójta Gminy Pomiechówek poza zakres kompetencji przyznanych mu w art. 15 ustawy o p.z.p. do regulacji w ramach stanowienia aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wyznaczanie dopuszczalnej sumarycznej powierzchni w ramach siedliska rolniczego dla lokalizacji zabudowy inwentarskiej związanej z działalnością prowadzoną w ramach ustalonego przeznaczenia tych terenów nie wynika z przepisów ustawy o p.z.p., a także z rozporządzenia wykonawczego. Rada Gminy jest związana granicami przedmiotowymi zakresu planu wyznaczonymi przez ustawę, co oznacza, że samodzielnie może określać treść regulacji objętej planem miejscowym wyłącznie w granicach upoważnienia ustawowego zawartego w art. 15 ustawy o p.z.p. Treść cytowanego zapisu uchwały pozostaje w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym, w szczególności z **art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Zgodnie z przywołanymi normami w planie miejscowym należy określić obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, do których należą m.in. wskaźniki intensywności zabudowy, wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabaryty i wysokość projektowanej zabudowy. Ustalając zatem zasady zagospodarowania terenu, rada gminy ma do dyspozycji katalog parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania zawarty w przepisach art. 15 ust. 2 pkt. 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, które nie są wyrażane metrycznie lecz w formie udziału (stosunku wartości), w zależności od powierzchni – dla starych procedur działki lub terenu, obecnie zaś w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

Należy przy tym zauważyć, że z ustaleń § 18 pkt 3 nie wynika o jaką powierzchnię chodzi (powierzchnię ogólną, całkowitą, użytkową itd.).

Organ nadzoru wskazuje, iż **art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a** 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), **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r.** brzmienie: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”*. **W planie miejscowym określa się zatem np. udział powierzchni zabudowy w odniesieniu do działki budowlanej, nie zaś powierzchnię (z domysłu powierzchnię zabudowy) wyrażoną w m² „w ramach siedliska rolniczego”**.

Ustalenia zawarte w § 18 pkt 3 uchwały wykraczają tym samym poza uprawnienia gminy określone w powyższych przepisach, nakładając dodatkowe warunki realizacji działalności rolniczej. Rada Gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stanowienia norm kompetencyjnych.

Powyższe skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności § 18 pkt 3 uchwały z uwagi na konieczność dostosowania ustaleń planistycznych do wymogów wynikających z dyspozycji art. 15

ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż **doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie ustaleń odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem:**

- **1US w ramach, którego wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, określony został „w stosunku do powierzchni terenu”;**
- **1ZP w ramach, którego wskaźnik minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, określony został „w stosunku do powierzchni działki”, zamiast w stosunku do działki budowlanej.**

Jak wynika z ustaleń:

- **§ 16 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenu sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1US, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej **w stosunku do powierzchni terenu: 80 %**,”;
- **§ 20 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „(...) Dla terenu zieleni urządzonej, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1ZP, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej **w stosunku do powierzchni działki: 50 %**,”

ustalono wskaźnik powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni terenu i powierzchni działki, podczas gdy z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś do powierzchni działki i nie do powierzchni terenu.

Ponadto w **§ 2 ust. 1 pkt 5** uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W planie określa się: (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźnik zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnika 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 stanowisk do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie

zabudowy i gabaryty obiektów;”, co stanowi o wewnętrznej sprzeczności ww. regulacji z ustaleniami zawartymi zarówno w § 16 pkt 2, jak i w § 20 pkt 3 uchwały.

Tymczasem określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu sprzecznych zapisów, **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego.**

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Jak wskazano już powyżej, **art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a** ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, **nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie:** „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, m.in. z uwagi na kwestię karty parkingowej.

Ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami,

jednoznacznie przesądziła z jednej strony, że obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują swoją moc obowiązującą (art. 4 ust.1) oraz, że do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 2).

Powyższe oznacza, iż ustawodawca jednoznacznie przesądził, obowiązek stosowania dotychczasowych przepisów dla procedur dopiero co rozpoczętych. Co więcej długi, bo wynoszący 3 miesiące, okres *vacatio legis* umożliwiał podjęcie przez poszczególne gminy decyzji odnośnie rozpoczynania nowych procedur dla „starego” brzmienia m.in. art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tymczasem Rada Gminy Pomiechówek nie zastosowała się do cytowanego powyżej art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W przedmiotowej sprawie ustawodawca określił w sposób jednoznaczny przepisy przejściowe, jak również dał możliwość wszystkim zainteresowanym, w tym również organom Gminy Pomiechówek, do zapoznania się z nowymi przepisami i przygotowania do ewentualnych zmian, jakie mogą wynikać z ich wejścia w życie, poprzez 3 miesięczne *vacatio legis*.

Powyższe oznacza, że z woli samego ustawodawcy dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie ma możliwości stosowania obecnego brzmienia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i odwrotnie, dla procedur rozpoczętych po tej dacie istnieje obowiązek stosowania przepisów w ich obecnym brzmieniu. Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przedmiotowej sprawie uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego została podjęta **27 lutego 2017 r.**, to w tej sytuacji tym bardziej Rada Gminy Pomiechówek nie może „wybierać” sobie trybu oraz brzmienia przepisów, które stosuje dla takich procedur, jak również nie ma podstaw do ich interpretacji.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy intertemporalne oraz fakt, iż uchwalając plan Rada Gminy Pomiechówek w sposób niewłaściwy zastosowała nowe brzmienie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej części uchwały, jako w istotny sposób naruszające zasady sporządzania planu miejscowego.

Podsumowując należy stwierdzić, iż w przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. **Tak więc dla nowych procedur**

planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej, zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury, w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”;*
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a **pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu**. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOSA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia 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. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. **Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy.** Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie

uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń,** tym bardziej, że w wyniku uchylenia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.”.

Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;”. Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „9) *ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych,*”.

Tymczasem, w ramach ustaleń zawartych w § 23 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się: (...) 6) dla terenów publicznych ciągów pieszo-jezdnych, oznaczonych na rysunku planu symbolami **1KDPJ**, **2KDPJ**: a) przeznaczenie: publiczny ciąg pieszo-jezdny, (...)”, **podczas gdy na rysunku planu miejscowego, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, brak ciągu pieszo-jezdnego oznaczonego symbolem 1KDPJ, przy czym stwierdzono występowanie dwóch ciągów pieszo-jezdnych oznaczonych tym samym symbolem „2KDPJ”.**

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4

oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.”* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: *„W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej*

(rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.";

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego 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 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu

miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.";

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, 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 brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego. Stwierdzenie nieważności liczb „1” i „2” w oznaczeniu symbolu jednostek terenowych KDJP doprowadzi do wewnętrznej spójności części tekstowej z częścią graficzną, przy zachowaniu kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

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 konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszeń należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, w tym także 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 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 (w tym także określonych treści), przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.**

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego

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

W powyższej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, szczegółowo opisanego w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, skutkującego, na podstawie przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIV/336/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 6 marca 2023 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Pomiechówek dla wsi Wola Błędowska*”, w części 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski
I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/