



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 08 maja 2024 r.

WP-I.4131.103.2024

### Rada Miejska w Mszczonowie

#### 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 2024 r. poz. 609)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXXI/645/24 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 27 marca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszczonowa obejmującego tereny pomiędzy ulicami: Warszawską, Narutowicza, Sienkiewicza, Dworcową – Obszar nr I”, w części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3M/U w zakresie działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 636/1 z obrębu 0001, jednostka ewidencyjna Mszczonów.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji 27 marca 2024 r. Rada Miejska w Mszczonowie podjęła uchwałę Nr LXXI/645/24 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszczonowa obejmującego tereny pomiędzy ulicami: Warszawską, Narutowicza, Sienkiewicza, Dworcową – Obszar nr I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru przy piśmie Burmistrza Mszczonowa z 2 kwietnia 2024 r. znak: OR. 0711.1.3.2024.MS, zaś dokumentację z przebiegu prac planistycznych przy piśmie tego samego organu również z 2 kwietnia 2024 r. znak RG.6721.6.2016.MK.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego,

w wyniku czego skierował do Rady Miejskiej w Mszczonowie zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 29 kwietnia 2024 r., znak: WP-I.4131.103.2024.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, iż zgodnie z treścią art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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;*”.

Z drugiej strony ustawodawca w ramach przepisu art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. wskazał na szereg wartości, które należy uwzględnić przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymieniając wśród nich m.in. wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (pkt 1), walory architektoniczne i krajobrazowe (pkt 2), czy też wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4).

Obligatoryjność zakresu ustaleń planu, o których mowa w zdaniu wprowadzającym do art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. **Skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, tj. budynków**, w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), a także **budowli**, w rozumieniu art. 3 pkt 3 ww. ustawy, **to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

**Przez realizację ww. obiektów budowlanych należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, tj. wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego.**

Należy przy tym zauważyć, iż 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. Z przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika wprost, że określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, co w świetle dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 tejże ustawy oznacza obowiązek, w przypadku dopuszczenia do budowy budynków i budowli, jednoznacznego określenia parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, wymienionych w ww. przepisie. Jednoznaczne ich określenie, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych**

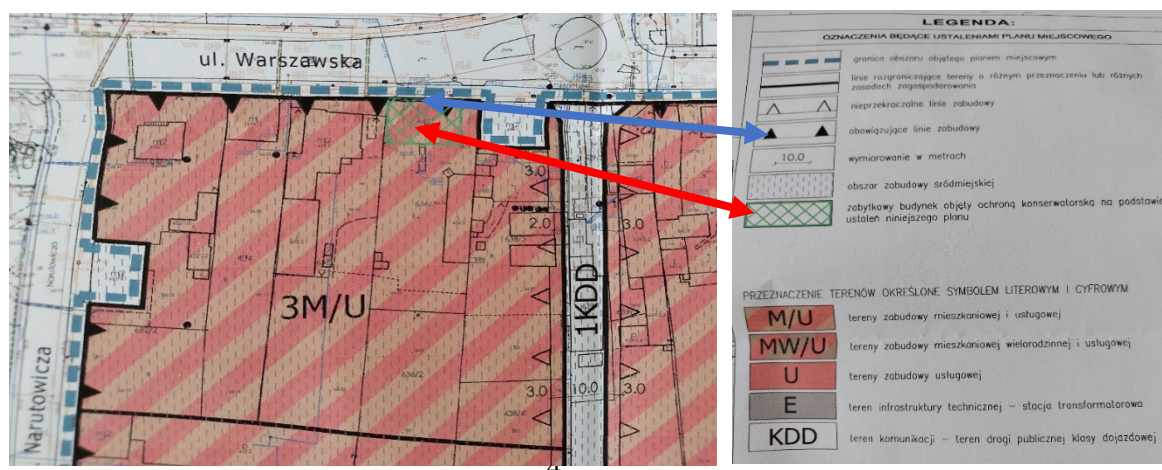
elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 4 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Należy dodać, 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.

Tymczasem § 17 uchwały zawiera następujące ustalenia: „1. Na terenie objętym planem oznaczono zabytkowy budynek zlokalizowany przy ul. Warszawskiej 24 w Mszczonowie, dla którego plan ustala ochronę konserwatorską. 2. Dla zabytkowego budynku, o którym mowa w ust. 1 ustala się następujące zasady ochrony: 1) zakazuje się rozbiórki budynku; 2) zakazuje się rozbudowy budynku; 3) zakazuje się nadbudowy budynku oraz przebudowy jego formy zewnętrznej; 4) dopuszcza się remont budynku przy zachowaniu wymagań określonych w pkt 5-9; 5) ustala się zachowanie obecnej formy budynku tj.: wyglądu i gabarytów, w tym wysokości lub przywrócenie formy historycznej budynku (potwierdzonej na podstawie archiwalnej dokumentacji, ikonografii lub badań); 6) nakazuje się ochronę zachowanych elementów dekoracji architektonicznej, uzupełnienie ubytków detalu w oparciu o zachowane fragmenty oraz dokumentację archiwalną; 7) nakazuje się zachowanie wymiarów oraz proporcji otworów okiennych i drzwiowych; 8) ustala się ochronę, zachowanie lub przywrócenie pierwotnej kolorystyki budynku na podstawie badań stratygraficznych; 9) zakazuje się na elewacji frontowej budynku, w miejscach widocznych z poziomu ulicy od strony przestrzeni publicznych, umieszczania kabli, anten, klimatyzatorów i innych urządzeń technicznych, w tym także w przestrzeni okien i drzwi budynku.”.

Zgodnie z częścią graficzną planu miejscowego, ww. budynek znajduje się w granicach terenu oznaczonego symbolem 3M/U w granicach, którego określona została obowiązująca linia zabudowy, co potwierdza poniższy fragment rysunku planu wraz z legendą:



Tymczasem stosownie do dyspozycji:

- § 3 ust. 2 pkt 1 lit. d oraz g uchwały: „2. Rysunek planu odnosi ustalenia zawarte w niniejszej uchwale do terenu objętego granicami planu przy użyciu odpowiednich symboli, nazw i oznaczeń graficznych zastosowanych i opisanych w legendzie: 1) oznaczenia graficzne będące ustaleniami planu miejscowego: (...) d) obowiązujące linie zabudowy, (...) g) zabytkowy budynek objęty ochroną konserwatorską na podstawie ustaleń niniejszego planu,”;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały: „Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 6) **obowiązującej linii zabudowy** - należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu oraz w tekście uchwały, w której musi być umieszczone minimum 70% ściany sytuowanych budynków;”;
- § 9 uchwały: „**Zasady ustalania linii zabudowy: 1) zasady sytuowania zabudowy w wyznaczonym terenie określają nieprzekraczalne linie zabudowy oraz obowiązujące linie zabudowy, które zostały wyznaczone i zwymiarowane na rysunku planu; 2) linie zabudowy zostały wyznaczone od strony istniejących dróg, znajdujących się poza granicami planu oraz od terenu komunikacji KDD wyznaczonego w granicach planu; 3) dopuszcza się lokalizowanie budynków z podcieniami w parterach tak, aby zewnętrzna krawędź kondygnacji nad podcieniem pokrywała się z obowiązującą linią zabudowy; 4) dopuszcza się, w przypadku lokalizacji na działkach budowlanych istniejących budynków usytuowanych w obowiązującej linii zabudowy, lokalizację nowych budynków mieszkalnych, usługowych lub mieszkalno-usługowych poza obowiązującą linią zabudowy, przy zachowaniu pozostałych ustaleń planu; 5) dopuszcza się przebudowę i remont budynków istniejących usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy z zakazem ich rozbudowy i nadbudowy poza wyznaczone linie zabudowy.**”;
- § 31 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały: „2) Parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu a) (...) **obowiązujące linie zabudowy – w liniach rozgraniczających teren dróg ul. Warszawskiej i ul. Tarczyńskiej zgodnie z rysunkiem planu**”.

Ponadto w ramach regulacji zawartej w § 31 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały określono, wszystkie wymagane parametry i wskaźniki wskazujące na możliwość budowy zarówno budynków mieszkalnych jedno, jak wielorodzinnych (do 4 lokali mieszkalnych), zabudowy usługowej z zakresu usług nieuciążliwych, jak i budynków gospodarczych oraz garaży.

**Powyższe oznacza, iż z jednej strony w granicach terenu oznaczonego symbolem 3M/U sformułowano ustalenia zakazujące rozbiórki, rozbudowy, jak również nadbudowy, a także przebudowy zewnętrznej formy budynku chronionego na mocy ustaleń planu miejscowego, z drugiej zaś strony na rysunku planu miejscowego określono obowiązującą linią zabudowy**

przebiegającą po frontowej ścianie tegoż budynku, co wprost oznacza możliwość budowy nowego budynku, w tym miejscu, w ściśle określonej linii zabudowy pokrywającej się z południową linią rozgraniczającą ul. Warszawskiej, przy zastosowaniu pozostałych parametrów i wskaźników określonych w § 31 ust. 2 pkt 2 uchwały.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. Tym samym skoro plan miejscowy w określonej przestrzeni, w tym przypadku na przestrzeni wyznaczonej obrysem istniejącego budynku, w ogóle nie przewiduje zabudowy, tj. zarówno nie przewiduje budowy nowego, jak również rozbiórki, rozbudowy i nadbudowy już istniejącego budynku, to nie może określać w tej przestrzeni linii zabudowy i to w postaci linii obowiązującej, a także przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, które pozostają w oczywistej sprzeczności z ustalonymi w § 17 ust. 2 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały, zakazami. Należy bowiem pamiętać, że 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).

**Rada Miejska w Mszczonowie formułując ustalenia w tym zakresie winna zatem wziąć pod uwagę fakt, iż celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, bądź rozbudowa i nadbudowa już istniejącej zabudowy. Określenie obowiązującej linii zabudowy oznacza tym samym obowiązek sytuowania, a więc powstawania nowej frontowej ściany budynku. Wyznaczenie takiego obszaru ruchu „budowlanego” oznacza tym samym konieczność stosowania pozostałych parametrów tj. wysokości budynków, gabarytów obiektów, powierzchni zabudowy, czy też wskaźników intensywności zabudowy.**

Ustalenia w powyższym zakresie uznać należy za sprzeczne wewnętrzne, a także za niespełniające wymagań określonych w:

- art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., zobowiązujący do uwzględnienia w planowaniu przestrzennym wymagań ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
- art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., wskazującego na konieczność jednoznacznego określenia, w planie miejscowym, sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy;
- art. 7 pkt 4 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2022 r. poz. 840, z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. określającym, iż jedną

z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego;

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., wskazującego, że obowiązującym ustaleniem planu miejscowego są ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., cytowanych powyżej, obligujących do jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

W związku ze wskazanymi rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w zakresie ochrony konserwatorskiej zabytkowego budynku usytuowanego w granicach terenu oznaczonego symbolem 3M/U w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 636/1 z obrębu 0001, jednostka ewidencyjna Mszczonów, co narusza przywołane powyżej przepisy, w sposób istotnie naruszający prawo, w kontekście zasad sporządzania planu miejscowego.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, stanowi także o naruszeniu, mającego zastosowanie w sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. jednoznacznie 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 z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
  - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym: „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);
  - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,



w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.*” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;*
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium*

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

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno

z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przysły 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 uchwały.

Niejako na marginesie organ nadzoru wskazuje, że bez znaczenia dla okoliczności niniejszej sprawy jest dokonanie uzgodnienia z Mazowieckim Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków. Sam fakt dokonania takiego uzgodnienia (wymóg formalny związany z trybem sporządzania planu miejscowego) nie zwalnia bowiem sporządzającego projekt planu miejscowego, a także uchwalającej plan miejscowy Rady Miejskiej w Mszczonowie, od spełnienia wymagań określonych

w przywołanych powyżej przepisach, w tym w zakresie takiego sformułowania ustaleń planu miejscowego, które nie będzie się wzajemnie wykluczać. Sformułowanie ustaleń planu miejscowego, z naruszeniem zasad określonych w art. 15 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w kontekście przywołanych powyżej zarzutów, stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w 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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie*

*prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu

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

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI/645/24 Rady Miejskiej w Mszczonowie z 27 marca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Mszczonowa obejmującego tereny pomiędzy ulicami: Warszawską, Narutowicza, Sienkiewicza, Dworcową – Obszar nr I”, 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, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

***Mariusz Frankowski***

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/