



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 05 grudnia 2024 r.

WP-I.4131.232.2024

Rada Gminy Płońsk

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 i 1572)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/48/2024 Rady Gminy Płońsk z 29 października 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Siedlin gm. Płońsk”, w zakresie ustaleń:

- § 24 pkt 4, w odniesieniu do sformułowania: „(...) do 26,0 m (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNW.

Uzasadnienie

Na sesji 29 października 2024 r. Rada Gminy Płońsk podjęła uchwałę Nr VII/48/2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Siedlin gm. Płońsk”.

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 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z art. 66 ust. 2 oraz art. 67 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1688).

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 5 listopada 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Płońsk z 31 października 2024 r., znak: BR.0007.7.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Płońsk zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 29 listopada 2024 r., znak: WP-I.4131.232.2024, wraz z prośbą o złożenie szczegółowych wyjaśnień.

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, że skoro pismami z: **8 lutego 2024 r., 12 lutego 2024 r., 4 kwietnia 2024 r. i 12 czerwca 2024 r.** znak: GPR.6721.1.2023, Wójt Gminy Płońsk wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Gminy Płońsk zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LIX/407/2023 z **24 lutego 2023 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej, sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i 4** ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, w brzmieniu:

„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się m.in. przepis **art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od **24 września 2023 r.**

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

W związku z powyższym, w niniejszej sprawie znajdzie zastosowanie m.in. przepis **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 nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”*,

Tymczasem dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Płońsk, przyjętego uchwałą Nr XLIV/212/2002 Rady Gminy w Płońsku z 5 lipca 2002 r., zmienioną uchwałami: Nr III/17/2010 z 29 grudnia 2010 r., Nr XLIV/330/2013 z 16 grudnia 2013 r., Nr X/68/2015 z 12 sierpnia 2015 r. oraz Nr XXXVI/248/2017 z 18 sierpnia 2017 r., zwanego dalej „Studium”.

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

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego

§ 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

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

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

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiającego kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu zawarte w części tekstowej odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 1MNW, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam wskaźnika urbanistycznego.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Płońsk*”, zestawienie tabelaryczne zawarte na str. 121, wynika, że w zależności od rodzaju zabudowy, określone zostały poszczególne wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, standardy kształtowania zabudowy, w tym minimalna powierzchnia działki,

maksymalna wysokość zabudowy, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także maksymalny wskaźnik zabudowy.

Jednocześnie, w ramach rozdziału 2. pn. „Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów”, tiret piąte oraz tiret dziesiąte, ustalono, iż: „(...) W zakresie kształtowania zagospodarowania terenów przewidzianych do zainwestowania zgodnie ze wskazanym przeznaczeniem terenów, Studium określa następujące zasady: (...) - dopuszcza się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odstępstwo od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie do 20%, (...) - dopuszcza się inne wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów w sytuacjach wynikających z adaptacji istniejącej zabudowy”.

Biorąc pod uwagę, iż w Studium nie zdefiniowano pojęć poszczególnych wskaźników zagospodarowania terenu i kształtowania zabudowy, w tym określonego za pomocą udziału procentowego maksymalnego wskaźnika zabudowy, zaś zgodnie z art. 2 pkt 35 lit. a ustawy o p.z.p. przez udział powierzchni zabudowy należy rozumieć stosunek sumy powierzchni rzutu poziomego budynków, mierzonej po zewnętrznym obrysie rzutu poziomego ścian zewnętrznych tych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to w przedmiotowej sprawie należy przyjąć stanowisko Rady Gminy Płońsk, zawarte w piśmie z 2 grudnia 2024 r. znak: GPR.6721.1.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego z 29 listopada 2024 r. znak: WP-I.4131.232.2024, w którym stwierdzono, iż: „Należy zauważyć, że w Studium nie zdefiniowano pojęcia „maksymalnego wskaźnika zabudowy”. Jednak w związku z tym, że określono go za pomocą udziału procentowego, traktowany jest on, jako udział powierzchni zabudowy.”.

Zgodnie z częścią graficzną Studium, stanowiącą „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, rysunek w skali 1:10 000, teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1MNW, stanowi **obszary funkcjonalne oznaczone jako tereny preferowane pod zainwestowanie mieszkaniowo-usługowe**.

W przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej określono w Studium maksymalny wskaźnik zabudowy na poziomie 20% (*vide* zestawienie tabelaryczne, str. 121 Studium), podczas gdy zgodnie z zapisami części tekstowej planu miejscowego, dla terenu 1MNW, przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolnostojącą, zawartymi w § 21 pkt 7 lit. d uchwały, ustalono maksymalny wskaźnik zabudowy na poziomie 30%, **wbrew ustaleniom określonym w Studium**.

Należy jednocześnie wskazać, że ustalenia maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, naruszają ustalenia Studium, nawet przy uwzględnieniu dopuszczonych w Studium odstępstw

od określonych wartości wskaźników, które w przypadku maksymalnego udziału powierzchni zabudowy mogłyby zostać ustalone na poziomie 24%.

Co więcej, w przedmiotowej sprawie brak możliwości zastosowania powyżej wskazanego ustalenia Studium, w brzmieniu: „(...) *dopuszcza się inne wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów w sytuacjach wynikających z adaptacji istniejącej zabudowy (...)*” (vide str. 121 Studium), bowiem jak wynika z istniejącego stanu, teren przeznaczony w podjętej uchwale pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną wolnostojącą, oznaczony symbolem 1MNW, nie jest zabudowany w całości, co potwierdza ortofotomapa, zamieszczona w systemie informacji przestrzennej Gminy Płońsk, a także przekazana przez Radę Gminy Płońsk, przy piśmie z 2 grudnia 2024 r. znak: GPR.6721.1.2023, informacja o działce pochodząca z opisowej bazy ewidencji gruntów.

Jak wynika z ww. informacji, działka oznaczona numerem ewidencyjnym 53/4 z obrębu 0027 Siedlin, jednostka ewidencyjna Płońsk – Gmina, o powierzchni 0,3669 ha, usytuowana w ramach terenu 1MNW, stanowi w części: grunty rolne zabudowane (Br-RV) o powierzchni 0,0575 ha, grunty orne (RIV-b) o powierzchni 0,0255 ha oraz grunty orne (RV) o powierzchni 0,2839 ha,

Nie sposób także zgodzić się ze stanowiskiem Rady Gminy Płońsk, zawartym w ww. piśmie z 2 grudnia 2024 r. znak: GPR.6721.1.2023, w którym stwierdzono, iż: „*Maksymalny udział powierzchni zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami 1MNW i 1MNW-U (określony odpowiednio w § 21 pkt 7 lit. d oraz §22 pkt 6 lit. d) zawiera swą podstawę w następujących ustaleniach Studium: Studium określa standardy kształtowania zabudowy poprzez ustalenie minimalnej powierzchni działki, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego wskaźnika zabudowy dla wybranych rodzajów zabudowy. (...) Studium określa standardy w podziale na kilka rodzajów zabudowy. Jak już wcześniej wspomniano, tereny w planie miejscowym oznaczone, jako 1MNW oraz 1MNW-U położone są w Studium w zasięgu „skupisk istniejącej zabudowy mieszkaniowo-usługowej” oraz „terenów preferowanych pod zainwestowanie mieszkaniowo-usługowe”. Ponadto Studium, na terenach tych wprost dopuszcza lokalizację usług zarówno w formie wbudowanej, jak i obiektów wolnostojących i w związku z tym tereny te można zaliczyć do rodzaju zabudowy określonego, jako „mieszkaniowo-usługowa i usługowa”. W standardach kształtowania zabudowy Studium określa dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej i usługowej maksymalny wskaźnik zabudowy w wysokości 60% (Załącznik nr 1 do uchwały Nr XXXVI/248/2017 Rady Gminy Płońsk z dnia 18 sierpnia 2017 r. część II. KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO, tekst Studium rozdz. II. KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO, 2. Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów; tabela na str. 121). W związku z powyższym ustalony, w planie miejscowym, maksymalny udział powierzchni zabudowy:*

- terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonego symbolem 1MNW na poziomie 30%,
- terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej lub usługowej oznaczony symbolem 1MNW-U na poziomie 50%.

nie narusza ustaleń obowiązującego Studium.”,

bowiem wskazać należy, iż z uwagi na sposób określenia w Studium wskaźników zagospodarowania terenów i zasad kształtowania zabudowy, tj. w zależności od rodzaju zabudowy, to w planie miejscowym przy ustalaniu poszczególnych wskaźników należy uwzględnić konkretny rodzaj zabudowy.

W tym przypadku, organ nadzoru wskazuje, że **zgodnie z § 21 pkt 1 uchwały, ustalonym przeznaczeniem dla terenu oznaczonego symbolem 1MNW jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, nie zaś zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi**, tak jak ma to miejsce dla terenu 1MNW-U (*vide* § 22 pkt 1 uchwały). **Oznacza to, iż przy określaniu wskaźników zagospodarowania terenu 1MNW, organy Gminy Płońsk, winny uwzględnić wartości określone w Studium dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, nie zaś mieszkaniowo-usługowej i usługowej.**

Z formalnego punktu widzenia Rada Gminy Płońsk nie wypełniła dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., wymagającego przed uchwaleniem planu stwierdzenia, iż jego ustalenia nie naruszają obowiązujących ustaleń studium. Z kolei istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego związane jest z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje organ wykonawczy gminy do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z zapisami studium. Rada Gminy Płońsk nie uwzględniła również faktu, że stosownie do dyspozycji art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. to jedynie ustalenia obowiązującego studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych.

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

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. ustaleń naruszających ustalenia Studium niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w odniesieniu do całego terenu 1MNW, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.**

Przyjęcie maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, o którym mowa w § 21pkt 7 lit. d uchwały, musi być poprzedzone zmianą ustaleń Studium, w odpowiednim zakresie.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono maksymalny udział powierzchni zabudowy dla terenu 1MNW, z naruszeniem ustaleń Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 11 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii

z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w § 24 pkt 4, w brzmieniu: „(...) Na terenie oznaczonym symbolem IKDL, obowiązują następujące ustalenia: (...) 4) szerokość pasa drogowego wyznaczonego liniami rozgraniczającymi: od 12,0 m do 26,0 m oraz zgodnie z rysunkiem planu.”, **podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, że szerokość w liniach rozgraniczających drogi IKDL wynosi od 12,0 m do co najwyżej 24,0 m.**

Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyjaśnieniach Rady Gminy Płońsk, zawartych w piśmie z 2 grudnia 2024 r. znak: GPR.6721.1.2023, w którym stwierdzono, iż: „(...) Ustalona szerokość w liniach rozgraniczających terenu drogi lokalnej, oznaczonego na rysunku planu symbolem IKDL (określona w §24 pkt 4 uchwały, a także na rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do przedmiotowej uchwały) wynosi od 12,0 do 24,0 m (w rejonie poszerzenia w północnej jej części). (...)”.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu 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 § 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- 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 418919);

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- 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 przyszyły 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 § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w wadliwej części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały, w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze 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 procedurę 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 nieściskość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały.

Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr VII/48/2024 Rady Gminy Płońsk z 29 października 2024 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Siedlin gm. Płońsk”*, 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/