



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 października 2024 r.

WP-I.4131.190.2024

Rada Miejska w Płońsku

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)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/45/2024 Rady Miejskiej w Płońsku z 19 września 2024 r. „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pultuskiej”, w zakresie ustaleń:

- § 11 pkt 3 lit. b, w odniesieniu do sformułowania: „(...) $\frac{3}{4}$ (...) $\frac{3}{4}$ (...)”;
- § 11 pkt 3 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) $\frac{3}{4}$ (...) $\frac{3}{4}$ (...)”;
- § 12 pkt 4 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) $\frac{3}{4}$ (...) terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz (...) $\frac{3}{4}$ (...) zabudowy wielorodzinnej (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji 19 września 2024 r. Rada Miejska w Płońsku podjęła uchwałę Nr VII/45/2024 „w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pultuskiej”.

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. 67 ust. 3 pkt 2, pkt 3 i pkt 4 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 25 września 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Płońska z 25 września 2024 r., znak:

GP.6721.1.2021.TJ, a także po raz drugi 4 października 2024 r. przy piśmie tego samego organu z 25 września 2024 r. znak: BR.0711.15.2024.MŻ.

Na wstępie uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 22 listopada 2022 r., znak: WNP-I.4131.294.2022.MW1, stwierdzające nieważność uchwały Nr LXXVI/515/2022 Rady Miejskiej w Płońsku z 20 października 2022 r. „*w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pułtuskiej*”, w zakresie m.in. ustaleń części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6U, z uwagi na sformułowanie ustaleń sprzecznych z ustaleniami Studium. **W związku z tym, w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajduje art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., który winien zostać przywołany w podstawie prawnej podjętej uchwały.**

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Płońsku zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 10 października 2024 r., znak: WP-I.4131.190.2024.

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.

W tym miejscu uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z: **4 stycznia 2022 r.**, 3 lutego 2022 r., 10 lutego 2022 r. oraz 8 lipca 2022 r., znak: GP.6721.1.2021.TJ, Burmistrz Miasta Płońska wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska w Płońsku zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr LV/400/2021 z **10 listopada 2021 r.**, to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Stosownie do 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;*”. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Tymczasem, w ramach części tekstowej uchwały zawarto następujące ustalenia:

- § 11 pkt 3 lit. b i c uchwały, w brzmieniu: „§ 11. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji ustala się: (...) 3) zasady obsługi parkingowej: (...) b) minimalne wskaźniki parkingowe, z dopuszczeniem zabezpieczenia miejsc do parkowania w garażu, parkingu podziemnym lub wielopoziomowym: $\frac{3}{4}$ dla usług i handlu o całkowitej powierzchni użytkowej powyżej 400 m² - 7 miejsc do parkowania na każde rozpoczęte 1000 m² powierzchni użytkowej i 1 miejsce do parkowania na każdych rozpoczętych 10 zatrudnionych, $\frac{3}{4}$ dla usług i handlu o całkowitej powierzchni użytkowej poniżej 400 m² - 1 miejsce do parkowania na każde rozpoczęte 100 m² powierzchni użytkowej, jednak nie mniej niż 1 miejsce do parkowania na 1 lokal usługowy, c) w ilości miejsc do parkowania określonych w lit. b należy uwzględnić miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, w tym osobom ze szczególnymi potrzebami: $\frac{3}{4}$ w miejscach i w ilości określonych w obowiązujących w tym zakresie przepisach odrębnych, $\frac{3}{4}$ dla obiektów handlowych i zabudowy usługowej, w tym usług rzemiosła w ilości nie mniejszej niż 1 miejsce na każde rozpoczęte 15 miejsc do parkowania.”;
- § 12 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „§ 12. W zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 4) dla systemu kanalizacji i odprowadzania wód: (...) c) odprowadzenie wód opadowych i roztopowych: $\frac{3}{4}$ z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz nieutwardzonych części pozostałych terenów i parkingów gruntowych o powierzchni do 0,1 ha, odprowadzenie do ziemi w granicach własnej działki, z dopuszczeniem bilansowania nadmiaru tych wód w zbiornikach retencyjnych, które są dopuszczone do realizacji na całym obszarze planu, $\frac{3}{4}$ z utwardzonych dróg publicznych, z powierzchni utwardzonych na terenach usługowych, zabudowy wielorodzinnej oraz z parkingów utwardzonych i parkingów gruntowych o powierzchni powyżej 0,1 ha – odprowadzenie do zbiorników retencyjnych, studni chłonnych, rowów przydrożnych lub kanalizacji deszczowej po jej realizacji, z zastosowaniem urządzeń zapewniających oczyszczenie ścieków do parametrów wymaganych przepisami odrębnymi, o ile stanowią o tym te przepisy.”.

Ze wskazanych powyżej ustaleń przedmiotowego planu wynika, iż w tekście uchwały, przekazanej organowi nadzoru w celu dokonania oceny zgodności z przepisami prawnymi, pojawił się błąd polegający na pojawieniu się wyrażenia algebraicznego w postaci ułamka zwykłego „ $\frac{3}{4}$ ”.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie, m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 – 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny,

w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery, litery na tirety itd. (*vide* § 124 załącznika do ww. rozporządzenia). Organ nadzoru wskazuje, iż dzięki stosowaniu techniki wyliczenia uzyskuje się przejrzystość i czytelność aktu prawnego. Tymczasem, zasady prawidłowego dokonania wyliczenia nie zostały zachowane w § 11 pkt 3 lit. b i c oraz § 12 pkt 4 lit. c uchwały. Przyjęte rozwiązanie w postaci ułamka $\frac{3}{4}$ we wskazanych przepisach uchwały uniemożliwiają bowiem jednoznaczne ich zastosowanie w praktyce.

W tym przypadku brak wewnętrznej przejrzystości i czytelności tekstu planu skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie, o którym mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu zachowania kryterium komunikatywności ustaleń tego planu.

Należy podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też zamieszczanie w treści planu błędnych oznaczeń wyliczenia jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczone 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.

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 w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, 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).

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00.

Ponadto, zgodnie z regułami określonymi w rozporządzeniu w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” wyrażonych w ramach załącznika do ww. rozporządzenia w:

- § 4 ust. 3 w związku z § 143, w uchwale można stosować odwołania wewnętrzne;
- § 6 w związku z § 143, przepisy uchwały redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy;
- § 7 w związku z § 143, zdania w uchwale redaguje się zgodnie z powszechnie przyjętymi regułami składni języka polskiego, unikając zdań wielokrotnie złożonych;
- § 8 ust. 1 w związku z § 143, w uchwale należy posługiwać się poprawnymi wyrażeniami językowymi (określeniami) w ich podstawowym i powszechnie przyjętym znaczeniu;
- § 11 w związku z § 143, w uchwale nie zamieszcza się wypowiedzi, które nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych norm.

Tymczasem wartość ułamka, który pojawił się w tekście uchwały wskazuje, iż ustalenia przedmiotowego planu są nieczytelne i niejednoznaczne. Jedynie dla przykładu należy wskazać, że pojawia się on m.in. przy liczebnikach, czy też przy ustaleniach normujących kwestie z nimi związane co oznacza, iż nie jest wiadomym jakie parametry faktycznie należy

stosować. Uchwała nie spełnia więc kryterium komunikatywności. Powyższe jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej ułamka „ $\frac{3}{4}$ ” doprowadzi do jego przejrzyistości, ale również skutkować będzie normatywnym charakterem jego ustaleń.

Ponadto należy zauważyć, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu oraz ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu, bowiem zgodnie z treścią ustaleń zawartych w § 12 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „§ 12. W zakresie modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej ustala się: (...) 4) dla systemu kanalizacji i odprowadzania wód: (...) c) odprowadzenie wód opadowych i roztopowych: $\frac{3}{4}$ z terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz nieutwardzonych części pozostałych terenów i parkingów gruntowych o powierzchni do 0,1 ha, odprowadzenie do ziemi w granicach własnej działki, z dopuszczeniem bilansowania nadmiaru tych wód w zbiornikach retencyjnych, które są dopuszczone do realizacji na całym obszarze planu, $\frac{3}{4}$ z utwardzonych dróg publicznych, z powierzchni utwardzonych na terenach usługowych, zabudowy wielorodzinnej oraz z parkingów utwardzonych i parkingów gruntowych o powierzchni powyżej 0,1 ha – odprowadzenie do zbiorników retencyjnych, studni chłonnych, rowów przydrożnych lub kanalizacji deszczowej po jej realizacji, z zastosowaniem urządzeń zapewniających oczyszczenie ścieków do parametrów wymaganych przepisami odrębnymi, o ile stanowią o tym te przepisy,”, podczas gdy z pozostałych ustaleń części tekstowej uchwały, a także z rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem nie wyznaczono terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną, czy też zabudowę wielorodziną.

Powyższe stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „2. 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, przy czym zakres formułowanych ustaleń odnosić się winien do obszaru objętego planem określonych w uchwale przystąpieniowej, o której mowa w art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego

zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: „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://orzeczenia.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 27.03.2013r. 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 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 § 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.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, także pomiędzy treścią 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, wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której 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

kategorii 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 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/45/2024 Rady Miejskiej w Płońsku z 19 września 2024 r. „*w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Miasta Płońsk dla obszarów położonych w rejonie ul. Płockiej, ul. Szkolnej i ul. Pultuskiej*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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/