

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 lipca 2021 r.

WNP-I.4131.159.2021.MO

**Rada Gminy Bielsk**

**plac Wolności 3A**

**09 – 230 Bielsk**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 178/XXIX/2021 Rady Gminy Bielsk z 24 czerwca 2021 r. *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Machcino, Konary.*

## Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 czerwca 2021 r. Rada Gminy Bielsk podjęła uchwałę Nr 178/XXIX/2021   
*w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych   
w miejscowości Machcino, Konary.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (**Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784 i 922),** zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”.*

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy   
o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi,   
że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie   
i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych   
w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

* wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych   
  i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
* wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
* wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony   
w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego  
 (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej *„rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”*, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo   
i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego   
z projektem tekstu planu miejscowego”.*

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania   
i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą   
na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny,   
że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori).*

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.

Zgodnie z 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono, w istotny sposób, zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, poprzez brak określenia jednoznacznych zasad zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę, znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego, w związku z ustaleniem **różnych parametrów zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu obowiązujących jednocześnie w zasięgu tej strefy oraz w granicach terenów położonych w tej strefie.**

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do przepisu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., *„2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny   
o różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania****”.* Konkretyzację przedmiotowego przepisu zawarto w:

* § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z którego wynika, iż ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów **lub zasad ich zagospodarowania**, **a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**;
* § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z którego wynika, iż linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub **różnych zasadach zagospodarowania** oraz ich oznaczenia, powinny być określone na rysunku planu.

Z cytowanych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, iż **w ramach jednej jednostki terenowej**, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren, **który jest jednorodny   
nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet **sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy   
i numer wyróżniający go spośród innych terenów.** Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów ustawodawca odnosi zarówno do:

* parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa   
  w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
* ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.;
* granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu,   
w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

**Odmienne zasady zagospodarowania**, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
o p.z.p.**, z którego wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie** zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywność zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów.

Konkretyzację tegoż przepisu odnaleźć również możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia   
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w brzmieniu: *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (…) 6)* ***ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników*** *kształtowania zabudowy oraz* ***zagospodarowania terenu*** *powinny zawierać w szczególności określenie* ***linii zabudowy,*** *wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu,* ***w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej,*** *a także gabarytów i* ***wysokości*** *projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.*

**Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych   
w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki lub terenu, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna**.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia   
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., podkreślić należy, iż parametrami kształtowania zabudowy i wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

* powierzchnia biologicznie czynna;
* intensywność zabudowy;
* wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu;
* wysokość zabudowy.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy   
o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost ustalenie jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, określenia jednolitej intensywności zabudowy, jednolitej wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu oraz jednolitej wysokości zabudowy.**

Biorąc pod uwagę fakt, iż w przedmiotowej sprawie Rada Gminy Bielsk zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego 13 lutego 2020 r., na podstawie uchwały Nr 109/XVII/2020, to obowiązkiem organów gminy Bielsk było sporządzenie, a w jego następstwie uchwalenie, **planu miejscowego zawierającego w ramach jednej jednostki terenowej jednolite wskaźniki   
i parametry, tj.:**

* **wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;**
* **wskaźnik minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej   
  w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**;
* **wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**;
* **wysokość zabudowy.**

Dokonana przez organ nadzoru analiza podjętej uchwały wykazała, że w efekcie przyjętych, przez Radę Gminy Bielsk, rozwiązań przestrzennych **dla terenów przeznaczonych pod zabudowę znajdujących się w zasięgu wyznaczonej na rysunku planu strefy ochrony konserwatorskiej parku dworskiego, ustalono jednocześnie różne wskaźniki intensywności zabudowy   
i powierzchni biologicznie czynnej oraz różne wysokości planowanej zabudowy**.

W ramach zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej, w § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2, ust. 2 pkt 1 lit. d, ust. 2 pkt 2 lit. b, c i d, ust. 3 pkt 1, ust. 6 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu:

*„1. Na terenie objętym planem obiekty o walorach kulturowych podlegające ochronie konserwatorskiej stanowią:*

1. *park dworski w Machcinie wpisany do rejestru zabytków pod nr 19 z dnia 24.08.1976r.;*
2. *dwór w Machcinie wpisany do GEZ;*
3. *krzyż przydrożny wpisany do GEZ;*
4. *stanowisko archeologiczne Machcinko nr 1 (AZP 48-54/56);*
5. *stanowisko archeologiczne Machcinko nr 2 (AZP 48-54/57);*
6. *fragment stanowiska archeologicznego Konary nr 4 (AZP48-54/54).*

*2. W stosunku do wymienionych w ust. 1 pkt 1 obiektów obowiązuje:*

1. *użytkowanie wyłącznie w sposób odpowiadający i nawiązujący do ich historycznej funkcji   
   i wartości oraz zgodny z zasadami opieki nad zabytkami określonymi w przepisach odrębnych;*
   1. *zakaz niszczenia i uszkadzania szaty roślinnej - maksymalne zachowanie istniejących zadrzewień i zakrzewień oraz roślinności łąkowej,*
   2. *kształtowanie zróżnicowanego krajobrazu poprzez ochronę istniejących i formowanie nowych zadrzewień,*
   3. ***zakaz zabudowy kubaturowej****;*
2. ***zachowanie strefy ochrony konserwatorskiej od obiektu w odległości 150m od granic obiektu, w której obowiązuje:***
3. *podporządkowanie i zharmonizowanie nowej zabudowy w odniesieniu do walorów krajobrazowych;*
4. ***wysokość obiektów******do 9m****;*
5. ***wskaźnik intensywności zabudowy do 0,3;***
6. ***zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 60% powierzchni działki budowlanej;***

*3****.*** *W stosunku do wymienionych w ust. 1 pkt 2, 3 obiektów obowiązuje:*

*1) użytkowanie w sposób odpowiadający i nawiązujący do ich historycznej wartości oraz zgodny z zasadami opieki nad zabytkami określonymi w przepisach odrębnych;*

*2) utrzymanie we właściwym stanie i podejmowanie działań zabezpieczających przed zniszczeniem, dewastacją;*

*3) zharmonizowanie nowej zabudowy w odniesieniu do gabarytów istniejącej,* ***dla obiektu   
i otoczenia dworu obowiązują ustalenia ust. 6.***

*(…)*

*6. Ustala się ochronę krajobrazu kulturowego: terenu położonego w strefie konserwatorskiej parku dworskiego, w której obowiązuje zabezpieczenie właściwej ekspozycji poprzez określenie nieprzekraczalnych gabarytów zabudowy:*

1. *realizacja zabudowy o funkcji nieantagonistycznej w stosunku do otoczenia oraz w formie drobnoskalowej -* ***wysokość obiektów do 9m****, geometria dachów: kąt nachylenia połaci   
   20-45o;”.*

Tymczasem z ustaleń szczegółowych uchwały wynika, iż pomimo, że w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego wyznaczonej na rysunku planu w odległości 150 m od jego granic obowiązuje:

* **zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż 60% powierzchni działki budowlanej** (§ 8 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały), to dla terenów, w tym znajdujących się w ww. strefie, przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami:
* **MN** ustalono zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż **50%** powierzchni działki budowlanej (§ 11 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* **MNU** ustalono zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż **30%** powierzchni działki budowlanej (§ 12 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* **U** ustalono zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż **40%** powierzchni działki budowlanej (§ 13 ust. 2 pkt 3 uchwały);
* **RM** ustalono zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż **30%** powierzchni działki budowlanej (§ 14 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* **PU** ustalono zachowanie powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszej niż **20%** powierzchni działki budowlanej (§ 17 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* **wskaźnik intensywności zabudowy do 0,3** (§ 8 ust. 2 pkt 2 lit. c uchwały),to dla terenów, w tym znajdujących się w ww. strefie, przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami:
* **MN** ustalono intensywność zabudowy w granicach 0,1 – **0,6** (§ 11 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* **MNU** ustalono intensywność zabudowy w granicach 0,2 – **0,7** (§ 12 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* **U** ustalono intensywność zabudowy w granicach 0,2 – **0,8** (§ 13 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* **RM** ustalono intensywność zabudowy w granicach 0,1 – **0,5** (§ 14 ust. 2 pkt 6 uchwały);
* **PU** ustalono intensywność zabudowy w granicach 0,2 – **0,9** (§ 17 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* **wysokość obiektów do 9 m** (§ 8 ust. 2 pkt 2 lit. b, § 8 ust. 3 pkt 3, § 8 ust. 6 pkt 1 uchwały),to dla terenów, w tym znajdujących się w ww. strefie, przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami:
* **MN** ustalono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych **do 10 m** (§ 11 ust. 3 pkt 1 uchwały);
* **MNU** ustalono maksymalną wysokość budynków mieszkalnych **do 10 m** (§ 12 ust. 3   
  pkt 1 uchwały), zaś budynków usługowych **do 12 m** (§ 12 ust. 3 pkt 2 uchwały);
* **U** ustalono maksymalną wysokość budynków usługowych **do 12 m**, a mieszkalnych   
  **do 10 m** (§ 13 ust. 3 pkt 1 uchwały);
* **RM** ustalono maksymalną wysokość budynków **do** **10 m** (§ 14 ust. 3 pkt 1 uchwały);
* **PU** ustalono maksymalną wysokość budynków i obiektów **do** **12 m** (§ 17 ust. 3 pkt 1 uchwały).

Należy wskazać, iż ww. ustalenia szczegółowe uchwały, określające parametry i wskaźniki dla poszczególnych jednostek terenowych, **nie wyłączają ze stosowania ustaleń § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, d, § 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1 uchwały**, które obowiązują w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego. Tym samym dla terenów znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej obowiązują zarówno ustalenia § 8 ust. 2 pkt 2 lit. b, c, d, § 8 ust. 3 pkt 3 i § 8 ust. 6 pkt 1 uchwały, jak też ustalenia szczegółowe dotyczące parametrów i wskaźników określone w ustaleniach szczegółowych dla tych terenów.

Zawarte w:

* § 11 ust. 2 pkt 3, § 12 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały, ustalenia dla terenów **MN**, **MNU**   
  i **PU** w brzmieniu: *„w strefie ochrony konserwatorskiej Parku dworskiego obowiązują ustalenia § 8 ust. 2;”;*
* § 13 ust. 2 pkt 6 uchwały, dla terenów **U**, w brzmieniu: *„w strefie ochrony konserwatorskiej Parku dworskiego obowiązują ustalenia § 8 ust. 2 i 3;”,*

nie spełniają wymogu obowiązywania parametrów i wskaźników określonych dla terenów w tej strefie, przy czym należy wskazać, że dla terenów **RM** w uchwale nie zawarto nawet takiego odwołania, co tym bardziej wskazuje na obowiązywanie na tych terenach jednocześnie różnych ustaleń dotyczących zasad ich zabudowy i zagospodarowania.

Powyższe oznacza również, że w uchwale nie spełniono wymogów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym dotyczących określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

**Zróżnicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej** prowadzi wprost do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 4   
i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 i pkt 6 ww. rozporządzenia.

Ustalenia **różnych** wskaźników zagospodarowania w zależności od realizowanych w ramach danej działki budowlanej funkcji może całkowicie uniemożliwić zastosowanie tej części planu   
w praktyce. Określenie różnych wskaźników zagospodarowania w ramach jednego terenu,   
wskazuje, iż w sposób istotny doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wywołującego sankcje, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w oparciu o naruszenie   
przytoczonych powyżej przepisów.

Organ nadzoru wskazuje, iż powyższe wymogi wynikają także z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.,   
w którym jednoznacznie określono, że ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz **określenie sposobów zagospodarowania** i warunków zabudowy **terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego**. Także z tego przepisu wynika, że odmienne przeznaczenia a także **odmienne sposoby zagospodarowania**, **winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi**. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, bowiem w ramach ww. terenu obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, minimalnej powierzchni biologicznie czynnej terenu oraz wysokości zabudowy uzależniona została od wyboru przez inwestora, dla dopuszczonej planem zabudowy, w ramach tej jednostki terenowej. Oczywistym jest także, że podejmując uchwałę w takim kształcie, to Rada Gminy Bielsk zdecydowała o takich ustaleniach, jednakże obowiązkiem organu stanowiącego jest przestrzeganie istniejącego porządku prawnego, który nie dopuszcza do formułowania ustaleń dotyczących różnych zasad zagospodarowania w ramach jednej jednostki terenowej.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów, ale również   
z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt **II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: *„Trafnie także zarzuca organ nadzoru,   
  że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym****. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden   
  z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt **II SA/Gl 1098/10: *„****Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d,* ***określające różne wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu "1KS****", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: *„****Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.*** *Z powyższego wynika, że* ***plan winien*** *ustalać przeznaczenie terenu oraz* ***określać warunki*** *zabudowy i* ***zagospodarowania terenu.******Realizacja tych funkcji następuje poprzez*** *określenie w planie: przeznaczenia terenów   
  i* ***wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.*** *W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu.* ***Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życi****e (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy   
  z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: *„W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej****inne******zasady******zagospodarowania****w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie   
  z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub rożnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (…) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały.* ***Dla terenów oznaczonych symbolami   
  1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały   
  co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować.*** *Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej   
  w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (…) W skardze wskazano,   
  że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zieleń, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania.* ***Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować   
  do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN   
  i 6 MN.****”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06,   
  w którym stwierdził, że: *„Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi   
  w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak   
  i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie),   
  w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż *„W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i* ***odmienne******zasady******zagospodarowania******powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą****.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt   
  II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: *„Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy   
  i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.* ***Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich*** *przeznaczenie* ***i odmienne zasady******zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą****.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt   
  II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: *„Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy* ***wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o*** *różnym przeznaczeniu lub* ***różnych zasadach zagospodarowania.******Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na*** *różne przeznaczenia lub* ***różne zasady zagospodarowania terenu****.* ***Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.*** *Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.* *Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku   
  o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną   
  w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy   
  i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego   
  w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i* ***wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłaby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa.*** *Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa,   
  a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt   
  **I SA/Ol 1/15, w którym stwierdzono, iż: *„****Należy także podzielić zarzut Wojewody,   
  że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych   
  z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny* [*art. 4 ust. 1*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzqgi3tkojwga) *PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, ze jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje* [*art. 15 ust. 2 pkt 6*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzqgi3tmmbxgy) *PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.”.*

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Biorąc pod uwagę ustalenia uchwały należy stwierdzić, że w odniesieniu do terenów znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego, uchwała nie określa w sposób jednoznaczny zasad ich zagospodarowania, tj. terenów przeznaczonych pod zabudowę:

* mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonych symbolem **MN;**
* mieszkaniową jednorodzinną i usługową, oznaczonych symbolem **MNU**;
* zagrodową, oznaczonych symbolem **RM**;
* usługową, oznaczonych symbolem **U**;
* produkcyjną, składową i magazynową, oznaczonych symbolem **PU**,

bowiem zawiera dla nich wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące wymogów ochrony parku dworskiego, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 15   
ust. 2 pkt 4 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 4 pkt 4, pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, które skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności ustaleń,   
w części dotyczącej:

* **§ 11 ust. 2 pkt 4** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. d** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **MN** znajdujących się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 11 ust. 2 pkt 5** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. c** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MN znajdujących się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 11 ust. 3 pkt 1** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MN znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 12 ust. 2 pkt 4** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. d** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **MNU** znajdującego się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 12 ust. 2 pkt 5** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. c** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **MNU** znajdującego się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 12 ust. 3 pkt 1** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **MNU** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 12 ust. 3 pkt 2** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **MNU** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 13 ust. 2 pkt 3** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. d** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **U** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 13 ust. 2 pkt 4** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. c** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **U** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 13 ust. 3 pkt 1** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **U** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 14 ust. 2 pkt 5** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. d** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **RM** znajdujących się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 14 ust. 2 pkt 6** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. c** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **RM** znajdujących się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 14 ust. 3 pkt 1** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami **RM** znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 17 ust. 2 pkt 4** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. d** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **PU** znajdującego się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 17 ust. 2 pkt 5** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. c** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **PU** znajdującego się   
  w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego;
* **§ 17 ust. 3 pkt 1** uchwały, w zakresie, w jakim nie wyłącza ze stosowania ustaleń **§ 8 ust. 2   
  pkt 2 lit. b**, **§ 8 ust. 3 pkt 3** i **§ 8 ust. 6 pkt 1** uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **PU** znajdującego się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że w uchwale zawarto również **wzajemnie sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały dotyczące możliwości lokalizowania zabudowy w granicach obszaru parku dworskiego w Machcinie**.

Zgodnie z ustaleniami § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, **na terenie parku dworskiego obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej**. Tymczasem z rysunku planu wynika, że na obszarze wyznaczonego parku dworskiego w ramach terenów oznaczonych symbolami **MN** i **U**, dopuszczono sytuowanie zabudowy poprzez wyznaczenie w jego granicach nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 5 uchwały: *„Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej Uchwały jest mowa o: (…) 5)* ***nieprzekraczalnych liniach zabudowy*** *-**należy przez to rozumieć ustaloną nieprzekraczalną granicę* ***usytuowania budynków*** *w ich powierzchni zabudowy wyznaczoną zgodnie z przepisami odrębnymi;”.* Z definicji tej wynika, że wyznaczone na rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach MN i U, wprost umożliwiają realizację budynków, a więc zabudowy kubaturowej, na obszarze parku dworskiego w Machcinie.

Tym samym rysunek planu pozostaje w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami § 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały, a to oznacza sprzeczność pomiędzy częścią graficzną i tekstową uchwały, naruszającą dyspozycję § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu m.p.z.p. Przepis ten zobowiązuje bowiem do jednoznacznego powiązania rysunku planu z jego częścią tekstową. Powyższe stanowi również o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 ww. rozporządzenia, w zakresie wymogów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego   
i zabytków określonych w uchwale, w odniesieniu do parku dworskiego w Machcinie wpisanego do rejestru zabytków.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń:

* **§ 11** oraz części graficznej uchwały,w związku z§ 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały oraz granicami parku dworskiego wyznaczonymi na rysunku planu,w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy w granicach parku dworskiego na terenie oznaczonym symbolem **MN**,
* **§ 13** oraz części graficznej uchwały,w związku z§ 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały oraz granicami parku dworskiego wyznaczonymi na rysunku planu,w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy w granicach parku dworskiego na terenie oznaczonym symbolem **U**.

Do sprzecznych ustaleń pomiędzy tekstem i rysunkiem planu oraz do naruszenia zasad ochrony parku dworskiego ustalonych w tekście uchwały, doszło również w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem **R**, znajdujących się w jego strefie ochrony konserwatorskiej.

Zgodnie z zasadami zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem **R** i **1R**, w § 16 ust. 2 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: *„2. Zasady zagospodarowania: (…) 4)* ***zakaz wszelkiej zabudowy kubaturowej*** *na terenach Parku dworskiego i* ***jego strefy ochrony konserwatorskiej*** *oraz na terenach 1R;”.*

Tymczasem z rysunku planu wynika, że pomimo ww. ustaleń tekstu uchwały, **na terenach R znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, umożliwiając w jednoznaczny sposób lokalizowanie w tej strefie zabudowy kubaturowej**, co wprost wynika z definicji nieprzekraczalnych linii zabudowy określonej w § 4   
pkt 5 uchwały.

Dopuszczając sytuowanie zabudowy na terenach R w granicach strefy ochrony konserwatorskiej parku dworskiego, rysunek planu narusza ustalenia § 16 ust. 2 pkt 4 uchwały oraz stanowi   
o sprzeczności pomiędzy częścią graficzną i tekstową uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków w odniesieniu do terenów znajdujących się w tej strefie, a rysunek planu nie spełnia dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, w powyższym zakresie, ale przede wszystkim uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 ww. rozporządzenia, w zakresie wymogów dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków określonych w uchwale, w odniesieniu do terenów znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego projektu m.p.z.p. zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku planu z jego tekstem, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami R w zakresie, w jakim dopuszcza do zabudowy na terenach oznaczonych symbolami **R** znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4   
i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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. Cześć 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 rzeczonego 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 przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (…) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym   
  do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie,   
  w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy   
o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono ponadto, że podejmując przedmiotową uchwałę naruszono w sposób istotny zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w związku   
z brakiem określenia jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **RM**, położonego na rysunku planu pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 1R i MN oraz terenu oznaczonego symbolem **R**, położonego na rysunku planu pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: RM, MN, RM, RU, RM oraz fragmentem południowej   
i zachodniej granicy planu, jak również doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, w odniesieniu do tych terenów.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że na ww. terenach oznaczonych symbolami **RM** i **R**, **nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy**, podczas gdy w tekście uchwały ustalono dla tych terenów zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, tj. maksymalną   
i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, powierzchnię zabudowy (dla terenu RM) oraz maksymalną wysokość zabudowy.

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

Wyznaczenie linii zabudowy należy do **obligatoryjnych** ustaleń planu miejscowego. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., *„2. 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;”.* Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., *„6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać* ***w szczególności określenie linii zabudowy****, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”*. Ponadto   
z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że *„Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (…) 8)* ***linie zabudowy*** *oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”*. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do **obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej**. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Zważyć przy tym należy, iż obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy,   
to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania**, **nie może również wyznaczać linii zabudowy**. Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14,   
  w którym Sąd stwierdził, iż *„Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (…) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu,* ***lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych,*** *którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż *„(…) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym   
  z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie   
  z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem* ***ład przestrzenny****. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym   
  z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie ternu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i* ***nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego****.”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15,   
  w którym Sąd stwierdził, iż *„(…) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
  o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).* ***Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
  o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy****.”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż *„należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R   
  i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż *„Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.* ***wyznaczenie   
  w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje   
  w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi*** *(art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt   
  II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że *„Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu* *miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny   
  nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej 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 (zob. wyrok WSA   
  we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;*
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że *„Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
  o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym   
  nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20   
  ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego.   
  Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie   
  w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia   
  w przypadku zaskarżonej uchwały.”*.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także   
w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: *„Zgodnie   
z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze,   
są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia   
i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregokolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r.,   
IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie   
w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane   
w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały   
w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”*.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy zawarte w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej, w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, tereny oznaczone symbolem **RM** zostały przeznaczone pod zabudowę zagrodową. Stosownie do ustaleń zawartych w § 14 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem* ***RM***  *ustala się:*

1. *przeznaczenie podstawowe - zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych, ogrodniczych wraz z obiektami towarzyszącymi;*
2. *przeznaczenie uzupełniające – zabudowa obsługi produkcji w gospodarstwach rolnych   
   i ogrodniczych, zabudowa usługowa w zakresie obsługi rolnictwa, zabudowa usługowa   
   w zakresie agroturystyki, urządzenia i obiekty związane z funkcją podstawową.”.*

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 5 ust. 1 pkt 7 uchwały, tereny oznaczone symbolem **R** są terenami rolniczymi, dla których stosownie do ustaleń zawartych w § 16 ust. 1 uchwały, ustala się: *„1) przeznaczenie podstawowe - tereny rolnicze, otwartej rolniczej przestrzeni produkcyjnej,   
2) przeznaczenie uzupełniające - obiekty i urządzenia związane z zabudową zagrodową, budowle rolnicze z ograniczeniem do terenów R, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej   
i komunikacyjnej nie powodujące zmiany przeznaczenia terenu na cele nierolnicze, zalesienia.”.*

Zasady lokalizowania budynków w granicach terenów wyznaczonych w planie, ustalono w:

* § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: (…)* *3) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu;”;*
* § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: *„1. Na rysunku planu następujące oznaczenia graficzne są obowiązującymi ustaleniami planu: (…) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;*
* § 4 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 5)* ***nieprzekraczalnych liniach zabudowy*** *– należy przez to rozumieć ustaloną nieprzekraczalną granicę usytuowania budynków w ich powierzchni zabudowy wyznaczoną zgodnie z przepisami odrębnymi;”;*
* § 10 ust. 15 uchwały, w brzmieniu: *„15. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy na terenach zabudowanych i projektowanych do zainwestowania zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu,   
  w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi: 1) istniejąca zabudowa może być utrzymana, przebudowana, nadbudowana, rozbudowana (zakaz zbliżania do pasa drogowego)   
  w dotychczasowych liniach zabudowy o ile nie powoduje zagrożenia bezpieczeństwa ruchu.”.*

**Skoro zgodnie z ustaleniami uchwały, plan określa nieprzekraczalne linie zabudowy, których oznaczenie na rysunku planu stanowi jego obowiązujące ustalenie oraz, zgodnie z którymi lokalizuje się wszelkie nowo realizowane budynki, jak też rozbudowę istniejących budynków, to linie te powinny zostać wyznaczone na rysunku planu na terenach pod planowaną zabudowę**.

Tymczasem na rysunku planu miejscowego, **nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy:**

* na terenie oznaczonym symbolem **RM** położonym pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 1R i MN, pomimo przeznaczenia podstawowego tego terenu pod zabudowę zagrodową (§ 14   
  ust. 1 pkt 1 uchwały) oraz ustalenia w tekście uchwały zasad jego zagospodarowania oraz zasad kształtowania zabudowy (§ 14 ust. 2 i ust. 3 uchwały), w tym zawarcie w § 14 ust. 2 pkt 1 uchwały, ustaleń w brzmieniu: *„1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu i z §10 ust.15;”;*
* na terenie oznaczonym symbolem **R** położonym pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: MN, RM, RU, RM oraz fragmentem południowej i zachodniej granicy obszaru objętego planem miejscowym, pomimo przeznaczenia uzupełniającego tego terenu m.in. pod realizację obiektów i urządzeń związanych z zabudową zagrodową i budowli rolniczych (§ 16 ust. 1 pkt 2 uchwały) oraz ustalenia w tekście uchwały zasad jego zagospodarowania oraz zasad kształtowania zabudowy (§ 16 ust. 2 i ust. 3 uchwały), w tym zawarcie w § 16 ust. 2 pkt 1 uchwały, ustaleń w brzmieniu: *„1) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu,   
  w pozostałych przypadkach zgodnie z przepisami odrębnymi;”;*

Brak wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu na powyższych terenach oznacza, że nie określono w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania tych terenów, bowiem:

* nie uwzględniono zakresu ustaleń planu, dotyczącego określenia zasad kształtowania zabudowy, określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały;
* nie wyznaczono obowiązującego oznaczenia graficznego ustaleń planu, którym są nieprzekraczalne linie zabudowy, co narusza dyspozycję § 3 ust. 3 pkt 3 uchwały;
* nie wyznaczono obszaru, na którym może być realizowana zabudowa stanowiąca przeznaczenie podstawowe i uzupełniające terenu RM, określone w ustaleniach planu, w postaci nowych budynków i rozbudowywanych budynków istniejących, co narusza dyspozycję § 4 pkt 5,   
  w związku z § 14 ust. 1 i ust. 2 pkt 3 uchwały;
* nie wyznaczono obszaru, na którym może być realizowana zabudowa stanowiąca przeznaczenie uzupełniające terenu R, określone w ustaleniach planu, w postaci nowych obiektów i urządzeń związanych z zabudową zagrodową, co narusza dyspozycję § 4 pkt 5, w związku z § 16 ust. 1   
  pkt 2 i ust. 2 pkt 3 uchwały;
* nie ustalono zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu RM, o których mowa   
  w § 14 ust. 2 i ust. 3 uchwały, co narusza dyspozycję § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały;
* nie ustalono zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu R, o których mowa   
  w § 16 ust. 2 i ust. 3 uchwały, co narusza dyspozycję § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały;
* nie spełniono wymogu stanowiącego o nieprzekraczalnych liniach zabudowy wyznaczonych zgodnie z rysunkiem planu, co narusza dyspozycję § 10 ust. 15, § 14 ust. 2 pkt 1 i § 16 ust. 2   
  pkt 1 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że w tekście uchwały ww. tereny RM i R nie zostały wyłączone spod zabudowy, a w ustaleniach nie wskazano przepisów odrębnych, do których odwołano się   
w § 16 ust. 2 pkt 1 i § 10 ust. 15 uchwały, na podstawie których miałyby zostać wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy na tych terenach.

Biorąc pod uwagę brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz wskazane sprzeczności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że nie jest możliwa realizacja zarówno nowej, jak też rozbudowa zabudowy istniejącej na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem RM położonym pomiędzy terenami 1R i MN oraz na terenie oznaczonym symbolem R położonym pomiędzy terenami MN, RM, RU, RM i fragmentem stanowiącą południową oraz zachodnią granicę planu.

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

Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, stanowi o naruszeniu dyspozycji 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz   
o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały,   
w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem RM położonego pomiędzy terenami 1R i MN,   
a także terenu oznaczonego symbolem R położonego pomiędzy terenami MN, RM, RU, RM oraz fragmentem południowej i zachodniej granicy planu.

Kwestie dotyczące sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały oraz stanowisko judykatury zostały przedstawione we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

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.

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę   
i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu   
w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Podobne istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego wiązać należy z sytuacją odwrotną, tj. określeniem na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy pomimo jednoznacznie sformułowanych, w ustaleniach części tekstowej uchwały, zakazów związanych z realizacją zabudowy. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia   
w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów.Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg w przypadku braku planu miejscowego regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4   
pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.. Pojęć tych   
nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.).   
Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. *„Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2   
pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie ternu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego.* ***Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji****. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów   
w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane* ***od krawędzi drogi****. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2   
i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.*

Nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. **odesłanie do przepisów odrębnych**, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: *„(…) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy   
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”*.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie   
w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: *„Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie   
  w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 2894/15: *„Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania   
  i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”*;
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt   
  IV SA/Wa 1851/13: *„Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie   
  z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”*.

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

* + Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
  + Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
  + Naczelnego Sądu Administracyjnego z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
  + Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt   
    II SA/Gl 444/10;
  + Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt   
    II SA/Gl 853/11;
  + Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt   
    II SA/Wr 112/14;
  + Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt   
    IV SA/Wa 629/14.

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

Jak wyjaśnił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z 30 czerwca 2016 r., sygn. akt IV SA/Po 13/16: *„(…)* ***w art. 15 ust. 2 u.p.z.p, ustawodawca wyliczył obligatoryjne elementy jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego****. Zalicza się do nich między innymi przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. § 8 ust. 2 rozporządzenia przewiduje, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Bez wątpienia rysunek miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Obowiązuje w takim zakresie w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 17 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Bd 1011/07, orzeczenia.nsa.gov.pl; "Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2013, s. 159). Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie  
 - z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu (wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, orzeczenia.nsa.gov.pl). (…) Jak już wyjaśniono powyżej art. 15 ust. 2 u.p.z.p. zawiera katalog obligatoryjnych elementów jakie musi zawierać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W pkt 6 wskazanego przepisu wśród obligatoryjnych elementów planu miejscowego wymieniono m.in. zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną   
i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych   
w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Natomiast   
w § 4 pkt 6 rozporządzenia wskazano, że ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu.*

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

Uchwała, we wskazanym powyżej zakresie, narusza w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem RM, położonego pomiędzy terenami 1R i MN, a także terenu oznaczonego symbolem R położonego pomiędzy terenami MN, RM, RU, RM oraz fragmentem południowej i zachodniej granicy planu.

Ponadto organ nadzoru stwierdza, że w niniejszym planie miejscowym nie ustalono jednoznacznych zasad zagospodarowania terenów, w związku z brakiem jednoznacznego wyznaczenia obszarów, na których może być realizowana zabudowa, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **R,** położonego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami:

* KDG, RM, fragmentem wschodniej granicy planu i R, na którym na rysunku planu **nieprzekraczalne linie zabudowy określają wzajemnie sprzeczny obszar, na którym może być realizowana zabudowa**, co wynika z określonego kierunku obowiązywania nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych wzdłuż terenu KDG na odcinku pomiędzy terenami RM, wskazującym obszar pod zabudowę w odległości **od ok. 10 m** od terenu KDG oraz kierunku obowiązywania nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych wzdłuż terenu KDG na odcinku pomiędzy terenami RM i R, wskazującym obszar pod zabudowę w odległości **do ok. 10 m** od terenu KDG;
* KDG, R, fragmentem północnej i wschodniej granicy planu, RM, MN i MNU, na którym na rysunku planu obszar wyznaczony pod zabudowę za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, zawiera się pomiędzy terenem KDG i nieprzekraczalną linią zabudowy wyznaczoną wzdłuż terenu KDG, tj. jako pas terenu o szerokości **ok. 10 m,** co wynika z określonego kierunku obowiązywania tych linii zabudowy.

Powyższe oznacza, że w odniesieniu do ww. terenów, nie jest wiadomym, na których faktycznie obszarach w ramach ww. terenów może zostać lokalizowana zabudowa, o której mowa w § 16 ust. 1 uchwały, zgodnie z zasadami zagospodarowania tych terenów oraz zasadami kształtowania zabudowy, ustalonymi w § 16 ust. 2 i ust. 3 uchwały. Stanowi to również brak powiązania części tekstowej z rysunkiem planu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała, we wskazanym zakresie narusza dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym, w istotny sposób, narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **R,** położonego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami:

* KDG, RM, fragmentem wschodniej granicy planu i R;
* KDG, R, fragmentem północnej i wschodniej granicy planu, RM, MN i MNU.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych organ nadzoru stwierdza, że została ona podjęta również z istotnym naruszeniem trybu sporządzania planu miejscowego, określonych w przepisach ustawy o p.z.p.

Przede wszystkim, istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego wynika z braku ponowienia czynności proceduralnych, w związku z dokonanymi **istotnymi zmianami ustaleń projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu do publicznego wglądu** i przedłożenia go, w takiej zmienionej wersji, Radzie Gminy Bielsk do uchwalenia.

Przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do Wojewody Mazowieckiego w dniu 2 lipca 2021 r. W wyniku wstępnie dokonanej analizy podjętej uchwały, organ nadzoru pismem z 15 lipca 2021 r. znak: WNP-I.4131.159.2021.MO, wniósł o przekazanie:

* uwierzytelnionego projektu planu (części tekstowej i graficznej) w wersji będącej przedmiotem uzgodnień i opiniowania oraz wyłożonej do publicznego wglądu;
* wypisów i wyrysów z ewidencji gruntów, według stanu na dzień uchwalenia ww. planu miejscowego, z oznaczeniem granic użytków gruntowych, w odniesieniu do działek położonych w obrębie:
* **Machcino**, o numerach ewidencyjnych: 4/4, 5/3, 5/7, 5/11, 5/12, 32/13, 33/3, 33/17, 33/18, 33/24, 33/26, 33/28, 33/29, 33/30, 33/31, 34/3, 35/5, 35/6, 36/8, 36/9, 36/17, 36/18, 36/19, 36/20, 36/21, 42/6, 42/8, 42/9, 42/11, 42/12, 44/4, 68/4, 71/5, 75/2, 75/6, 75/9, 75/10, 75/12, 75/13, 75/14, 77/1, 77/2, 77/3, 80/3, 80/5, 81, 82/2, 84/1, 84/2, 84/3, 85/3, 85/4, 85/5, 138/1, 138/2, 139/1, 139/2, 139/3 i 139/4;
* **Konary**, o numerach ewidencyjnych: 43, 44 i 59/1;
* decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III   
  na cele nierolnicze i nieleśne oraz na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne,   
  znajdujących się w granicach ww. działek;
* wyjaśnień, w zakresie wyznaczenia na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną MN, nieprzekraczalnej linii zabudowy w odległości 10 m w każdą stronę od osi linii elektroenergetycznej 400 kV,

w nieprzekraczalnym terminie 2 dni roboczych od daty otrzymania niniejszego zawiadomienia.

Przy piśmie z 19 lipca 2021 r. znak: RRiRG.B.6721.1.2020 (wpływ do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w dniu 26 lipca 2021 r.), Rada Gminy Bielsk przekazała wnioskowane przez organ nadzoru dokumenty.

Z porównania tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu z tekstem   
i rysunkiem uchwalonego planu wynika, że po uzyskaniu uzgodnień i opinii oraz **po zakończeniu okresu wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu,** **dokonano szeregu istotnych zmian**, w części tekstowej i graficznej projektu uchwały.

Z analizy przekazanego przez Radę Gminy Bielsk projektu planu będącego przedmiotem uzgodnień i opiniowania oraz wyłożonego do publicznego wglądu wynika, że:

* wyłożono do publicznego wglądu inny projekt planu, niż ten, który został sporządzony na podstawie uchwały przystąpieniowej Nr 109/XVII/2020, w oparciu o którą przeprowadzono procedurę planistyczną oraz który był przedmiotem dokonanych uzgodnień i opiniowania;
* **w tekście uchwały** wprowadzono zmiany polegające na:
* zwiększeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych z 900 m2 na 1000 m2 dla terenów **MN** (§ 11 ust. 5 pkt 1 uchwały);
* zmniejszeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych   
  z 1200 m2 na 1000 m2 dla terenów **MNU** (§ 12 ust. 5 uchwały);
* zmianie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy z 0,5 na 0,8 dla terenów **U** (§ 13 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* zmniejszeniu wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej z 50% na 30% dla terenów **RM** (§14 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* dodaniu wskaźnika powierzchni zabudowy 40% dla terenów **RM** (§ 14 ust. 2 pkt 5 uchwały);
* zwiększeniu maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy z 0,5 na 0,7 dla terenów **RU** (§ 15 ust. 2 pkt 4 uchwały);
* zwiększeniu maksymalnej wysokości budynków z 9 m na 10 m dla terenów **RU** (§ 15 ust. 3 pkt 1 uchwały);
* zwiększeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych z 2000 m2 na 3000 m2 dla terenów **RU** (§ 15 ust. 5 uchwały);
* usunięciu maksymalnej wysokości budowli 20 m na terenach **PU** (§ 17 ust. 3 pkt 1 uchwały);
* **na rysunku planu** wyznaczono za pomocą linii rozgraniczających **nowe tereny**, tj.:
* teren **RM** położony pomiędzy terenami: MN i 1R;
* teren **RM** położony pomiędzy terenami: MNU, R, R, KDG;
* teren **R** położony pomiędzy terenami: KDG, RM, fragmentem wschodniej granicy planu i R;
* teren **RM** położony pomiędzy terenami: KDZ, R i fragmentem zachodniej granicy planu;
* teren **1R** położony pomiędzy terenami: R, MN, RM, U, ZL, Z, KDG oraz fragmentem północnej granicy planu;
* teren **1R** położony pomiędzy terenami: KDL, KDG, Z i RM;
* **na rysunku planu** wyznaczono **nowe nieprzekraczalne linie zabudowy**, zarówno na terenach już uprzednio wyznaczonych, jak też na nowo wyznaczonych terenach, tj.:
* na terenie **R** położonym pomiędzy terenami: KDL, KDG, RM, MN, RM i fragmentem zachodniej granicy planu, **w tym w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego** oraz od linii elektroenergetycznej 15 kV;
* na terenie **R** położonym pomiędzy terenami: KDL, RM, ZL, MN i U, **w tym w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego** oraz od granicy terenu ZL;
* na terenie **U** położonym pomiędzy terenami: KDL, R, ZL, MN i PU – od granicy terenu ZL;
* na terenie **RM** położonym pomiędzy terenami: KDL, 1R, Z i R – od granicy terenu ZL;
* na terenie **MN** położonym pomiędzy terenami: KDD, KDD, MNU, PU, U, 1R RM – od granicy terenu ZL;
* na terenie **RM** położonym pomiędzy terenami: MNU, R, R, KDG oraz od linii elektroenergetycznej 15 kV;
* na terenie **R** położonym pomiędzy terenami: KDG, RM, fragmentem wschodniej granicy planu i R;
* na terenie **RM** położonym pomiędzy terenami: KDZ, R i fragmentem zachodniej granicy planu;
* od linii elektroenergetycznych 400 kV, z wyjątkiem terenu MN położonego pomiędzy terenami: R, KDD, KDD, 1R, na którym linie zabudowy zostały wyznaczone od linii   
  400 kV;
* od linii elektroenergetycznych 15 kV na terenach **R**.

Organ nadzoru wskazuje, że wyznaczenie nowych terenów o innym przeznaczeniu wiąże się z innymi zasadami ich zagospodarowania niż te, które zostały uprzednio określone terenów o innym przeznaczeniu i innych zasadach zagospodarowania, w tym dotyczące parametrów kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania tych terenów oraz możliwości lokalizowania nowej zabudowy.

W szczególności wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach R, znajdujących się   
w granicach strefy ochrony konserwatorskiej parku dworskiego w Machcinie, oznacza dopuszczenie zabudowy w tej strefie, podczas gdy ustalenia tekstu uchwały zakazują wszelkiej zabudowy na terenach **R** w tej strefie (§ 16 ust. 2 pkt 4 uchwały). Ponadto nieprzekraczalne linie zabudowy zostały wprowadzone również na terenach MN i U, w granicach obszaru parku dworskiego, na którym także obowiązuje zakaz zabudowy kubaturowej (§ 8 ust. 2 pkt 1 lit. d uchwały). Niezgodności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, w powyższym zakresie, zostały wskazane we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę przekazany do uzgodnienia projekt planu, na rysunku którego nie było wyznaczonych nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach R znajdujących się w strefie ochrony konserwatorskiej parku dworskiego, jak też na terenach MN i U wyznaczonych bezpośrednio na obszarze parku dworskiego należy stwierdzić, że Mazowieckiemu Wojewódzkiemu Konserwatorowi Zabytków w Warszawie został przedstawiony do uzgodnienia inny projekt planu niż w wersji uchwalonej po wprowadzeniu zmian.

Powyższe oznacza, że Mazowiecki Wojewódzki Konserwator Zabytków postanowieniem nr 90/2021 znak: DP.5150.25.2021 z 10 maja 2021 r., uzgodnił projekt planu, który zarówno w części tekstowej, jak i graficznej spełniał wymogi ochrony parku dworskiego w Machcinie, w związku z ustalonym zakazem sytuowania zabudowy kubaturowej w granicach parku oraz w jego strefie ochrony konserwatorskiej na terenach R.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że na terenach MN i U wprowadzone po wyłożeniu zmiany na rysunku planu umożliwiające sytuowanie zabudowy kubaturowej w granicach parku oraz w jego strefie ochrony konserwatorskiej na terenach R, w związku z wyznaczonymi nieprzekraczalnymi liniami zabudowy, nie były przedmiotem uzgodnienia. Tym samym projekt planu w tej wersji nie został uzgodniony przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków.

Organ nadzoru wskazuje, że bez względu na to, czy zmiany nastąpiły w wyniku uwzględnienia uwag złożonych do wyłożonego projektu planu, czy też ze względu na zmianę polityki przestrzennej prowadzonej przez władze gminy, **zmieniony projekt planu wymagał ponowienia czynności proceduralnych zwłaszcza, że zmiany dotyczą ustaleń odnoszących się do szeregu wskazanych powyżej terenów oraz wielu właścicieli działek stanowiących te tereny objęte planem.**

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt planu miejscowego, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, został wyłożony do publicznego wglądu, **wyłącznie raz,**  
w dniach **od 5 maja 2021 r. do 27 maja 2021 r.** Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko zamieszczono na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Bielsk w dniu 23 kwietnia 2021 r., w prasie lokalnej (ogłoszenie   
w *Tygodniku Płockim* z 27 kwietnia 2021 r.) oraz na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Bielsk w dniu 23 kwietnia 2021 r.

W powyższym ogłoszeniu wyznaczono dzień 11 czerwca 2021 r., jako termin składania uwag do wyłożonego projektu planu. Z zamieszczonego w dokumentacji prac planistycznych uchwały *Wykazu uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów w miejscowości Machcino, Konary* wynika, iż do tego projektu planu zgłoszono 2 uwagi, które nie dotyczyły zakresu zmian wprowadzonych do projektu planu po jego wyłożeniu.

Po wprowadzeniu powyższych zmian, nie dokonując jakiegokolwiek ponowienia czynności proceduralnych, zmieniony, **w sposób istotny**, projekt planu miejscowego został przedłożony Radzie Gminy Bielsk do uchwalenia, a następnie przyjęty przez Radę Gminy Bielsk.

Zdaniem organu nadzoru, jeżeli tak istotne zmiany o charakterze ogólnym, wprowadzające nowe zasady zagospodarowania dotyczą wielu terenów, w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian, to w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami, konieczne było ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości.

**Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 9, 11 i 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów objętych tymi zmianami.**

**Zaniechanie ponownego wyłożenia zmienionego projektu planu oznacza, że plan uchwalono   
w innym brzmieniu niż jego projekt wyłożony do publicznego wglądu, a tym samym pozbawiono właścicieli nieruchomości, mieszkańców oraz innych zainteresowanych podmiotów możliwości wypowiedzenia się na temat planowanych rozwiązań przestrzennych**.

Organ nadzoru wskazuje, iż miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany   
w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono kolejno przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności. Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu zwrócić uwagę należy, że inaczej niż pod rządami ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji,   
w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, **że celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**   
(Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

* ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1);
* zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2);
* sporządzeniu projekt planu miejscowego rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, wraz   
  z prognozą oddziaływania na środowisko oraz prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5);
* wystąpieniu o opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego (art. 17 pkt 6 lit. a i b);
* wystąpieniu o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 lit. c);
* wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni   
  przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania   
  na środowisko do publicznego wglądu, a także jego udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na swojej stronie internetowej, na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu w tym czasie co najmniej jednej dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9);
* wyznaczeniu w ogłoszeniu, o którym mowa w pkt 9, terminu, nie krótszego niż 14 dni od dnia zakończenia okresu wyłożenia planu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wnosić uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11);
* rozpatrzeniu uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12);
* wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag,   
  o których mowa w pkt 11, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień   
  (art. 17 pkt 13);
* przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11 (art. 17 pkt 14).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień).Zgodnie   
z art. 19 ust. 2 ustawy o p.z.p., przedmiotem ponowionych czynności może być jedynie część projektu planu objęta zmianą.

*„Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać,   
że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie.* ***Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze   
i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki   
w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione****. Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to,* ***że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu*** *(por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., sygn. akt II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).”* (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu zmienionego po jego wyłożeniu, znajdują odzwierciedlenie   
w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 października 2011 r., sygn. akt   
  II OSK 1435/11, w którym Sąd stwierdził: *„Jak wynika z utrwalonych poglądów   
  w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu   
  i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej.* ***Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami.******Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają******interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwałodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan*** *(porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10,   
  z dnia 3 października 2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA* [*https://cbois.nsa.gov.pl)*](https://cbois.nsa.gov.pl))*”*;
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 września 2011 r. sygn. akt   
  II OSK 1281/11, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku naruszenia polegały na tym, że do projektu planu, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, wprowadzono szereg zmian będących następstwem uwzględnienia wniesionych uwag. Wskazane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku zmiany planu* ***nie można uznać za niewielkie, ponieważ w ich wyniku******zmieniono przeznaczenie niektórych terenów*** *(zmieniono przeznaczenie terenu zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami na tereny zabudowy usługowej) oraz zmieniono nieprzekraczalną linie zabudowy, jak również* ***zmniejszono wskaźniki minimalnej powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalnych wskaźników powierzchni zabudowy, zwiększono maksymalną wysokość zabudowy.*** *Wszystkie te zmiany następnie zostały wprowadzone do uchwalonego tekstu uchwały bez wcześniejszego ponowienia uzgodnień   
  i powtórzenia czynności o których mowa w art. 17 u.p.z.p. w niezbędnym zakresie co stanowiło w ocenie Sądu istotne naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego o czym mowa w art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Nie każde naruszenie zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, należy uznać za istotne w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p. Jednak za takie istotne naruszenie należy uznać brak ponownego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, w tak ważnych i mających tak szeroki zakres zmianach jak w przedmiotowej sprawie.”* (publik. LEX   
  nr 1068984);
* Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 2 października 2012 r., sygn. akt   
  II OSK 1426/12, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności,* ***mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej.*** *W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero* ***wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz   
  w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne****”*.
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 19 sierpnia 2015 r. w prawie sygn. akt II SA/Po 515/15, w którym Sąd wskazał, iż: *„(…) Sąd podzielił tym samym stanowisko ugruntowane w orzecznictwie sądowoadministracyjnym, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12 (orzeczenie publ. w Internecie pod adresem: http://orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne. (…) Trafnie jednakże   
  w judykaturze zauważono, że wobec skutki braku ponowienia określonych czynności planistycznych w przypadku stwierdzenia konieczności dokonania zmian w przedstawionym do uchwalenia projekcie planu miejscowego należy oceniać na gruncie konkretnego przypadku. Brak ponowienia określonych czynności planistycznych może mieć różne skutki prawne - może nie mieć wpływu na prawidłowość podjętej uchwały, może jednakże w określonych sytuacjach skutkować koniecznością stwierdzenia jej nieważności.* ***Kryterium powinien być tu stopień modyfikacji treści projektu uchwały w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian*** *(por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 12 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Kr 1718/11, orzeczenie publ. w Internecie pod adresem:* [*http://orzeczenia.nsa.gov.pl*](http://orzeczenia.nsa.gov.pl)*).”* (publik. LEX nr1934455);
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 grudnia 2015 r. w sprawie sygn. akt. IV SA/Wa 1525/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *„3. Trafnie zarzucił w swojej skardze Wojewoda, że zaskarżona* ***uchwala została wydana z istotnym naruszeniem trybu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez zaniechanie przez Wójta ponowienia czynności planistycznych, tj. zaniechanie ponownego częściowego wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu) po wprowadzeniu zmian do projektu, który został wyłożony do publicznego wglądu {naruszenie art. 17 pkt 13 w związku z art. 19 ust.1 ustawy   
  o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).*** *3.1. Z akt postępowania planistycznego wynika niespornie, że: (-) w toku tego postępowania projekt planu został wyłożony przez Wójta do publicznego wglądu tylko jednokrotnie, tj. w dniach 7 lutego - 11 marca 2014 r., o którym fakcie powiadomiono w przewidziany prawem sposób, (-) na sesji Rady Gminy w dniu   
  29 października 2014 r.* ***uchwalono plan w innym brzmieniu aniżeli projekt wyłożony do wglądu*** *w dniu 7 lutego (16 różniących się postanowień, wyszczególnionych na str. 7 – 8 uzasadnienia skargi), (-) różnice te wynikają zarówno z uwzględnienia przez Wójta części uwag do projektu planu, jak i (w znacznej większości) z własnej inicjatywy Wójta (str.8 - 11 skargi).* ***Stwierdzić przy tym należy, ze wprowadzone zmiany miały charakter istotny (faktyczna likwidacja projektowanych wcześniej rozwiązań komunikacyjnych, zmiana przeznaczenia terenu z zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na zagrodową) i nie miały znaczenia jednostkowego, albowiem ich skutki nie odnosiły się również do nieruchomości sąsiednich.*** *3.2. Należy odnotować, że literalne brzmienie art. 17 pkt 13 może sugerować brak obowiązku ponownego wykładania przez Wójta projektu planu do publicznego wglądu w następstwie uwzględnienia uwag do pierwotnego projektu (literalnie przywołany przepis nakłada na Wójta jedynie obowiązek ponowienie w niezbędnym zakresie uzgodnień), niemniej, jak również trafnie wywiódł Wojewoda,* ***obowiązek taki stanowczo akcentuje się w orzecznictwie sądowym, odwołując się do relacji art.17 pkt 13 oraz art. 19 ustawy planistycznej*** *(dotyczącym rad gmin). W wyroku z dnia 10 stycznia 2014 r., sygn. akt II OSK 505//13, publ. LEX, Naczelny Sąd Administracyjny wskazał, co następuje: „Sąd w składzie orzekającym w sprawie podziela pogląd sądu wojewódzkiego, wedle którego wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu bez ponowienia w tym zakresie wyłożenia projektu do publicznego wglądu, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 Upzp skutkuje stwierdzeniem nieważności całej uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie prezentowane jest w judykaturze - np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r. II OSK 1426/12 (LEX nr 1234142) stwierdzono, iż to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne.". Mając wskazane wyżej uwarunkowania na uwadze, skargi należało w powyższym zakresie uwzględnić.”.* (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 stycznia 2017 r. sygn. akt   
  IV SA/Wa 2430/16, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Podejmując przedmiotową uchwałę   
  w ocenie Sądu, słusznie wskazuje strona skarżąca, że doszło do naruszenia art. 17 pkt 13,   
  w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do projektu planu miejscowego przez Wójta Gminy Z., bez ponowienia w niezbędnym zakresie czynności planistycznych. Sąd po dokonaniu analizy tekstu i rysunku projektu planu wyłożonego do publicznego wglądu oraz opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa [...] podzielił zarzuty skargi. Z analizy tej wynika, że w tekście planu wprowadzono następujące zmiany: (…). W ocenie Sądu, z powyższych zestawień wynika, że zmiany w projekcie planu zostały wprowadzone przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu. Są one konsekwencją zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym. Podkreślenia wymaga, że* ***wprowadzone zmiany dotyczyły****: przeznaczenia terenu,* ***parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania****, w tym linii zabudowy, a także ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, jak również zmian w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Sąd podziela stanowisko skarżącego, że w zaistniałej sytuacji konieczne było* ***ponowne wyłożenie tak zmienionego projektu planu, po to, aby osoby, których to dotyczy mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości.******Zdaniem Sądu, naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p.******W niniejszej sprawie, dokonane zmiany nie miały charakteru jednostkowego, niewywierającego wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Wprowadzone zmiany miały charakter ogólny i mogą generować sytuację istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. W tym zakresie powtórzenie czynności planistycznych należało uznać za konieczne*** *(zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 października 2012 r., sygn. II OSK 1426/12, LEX nr 1234142). Nie można zgodzić się ze stanowiskiem organu gminy Z., że wprowadzone zmiany miały charakter: nieistotny, doprecyzowujący, porządkowy, mający na celu zwiększenie czytelności planu miejscowego. Sąd uwzględnił w ocenie wprowadzonych zmian kryteria: bardzo dużej skali zmian, stopnia modyfikacji treści planu w stosunku do projektu uchwały sprzed dokonania zmian. W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że "Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania   
  w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan   
  (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 2 czerwca 2016 r., sygn. II OSK 2360/14, LEX nr 2083492).* ***Nie można także zgodzić się z argumentem organu gminy, że wprowadzenie zmian doprecyzowujących i zwiększających czytelność ustaleń planu nie wymagało ponowie czynności planistycznych. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepisy uchwały   
  w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego posługują się językiem specjalistycznym, w skład którego wchodzą liczne pojęcie techniczne, które mogą być niezrozumiałe dla adresatów planu. Nakłada to na organ gminy zachowanie szczególnej staranności w zapewnieniu możliwości zapoznania się z tak licznymi zmianami, nawet jeżeli w ocenie organu gminy mają one charakter doprecyzowujący przepisy planu. Brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu, ograniczył w poważnym stopniu zasadę partycypacji publicznej w ważnych dla społeczności lokalnej sprawach zagospodarowania przestrzennego gminy.******Zasada partycypacji publicznej powinna stwarzać gwarancję rzeczywistej, a nie pozornej możliwości wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie****. Jednostka dzięki zasadzie partycypacji publicznej ma pełne prawo uczestniczenia   
  w działaniach organów gminy wykonujących określone funkcje w zakresie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tak rozumiana partycypacja publiczna w procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza zespół praw jednostki w stosunku do celów i działań grupowych, a jednocześnie jest rodzajem aktywności społecznej w powiązaniu z działaniami innych osób zainteresowanych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zasada partycypacji publicznej jest wieloetapowym postępowaniem, w czasie którego przedstawiciele społeczności lokalnej nabywają uprawnienia związane z wpływaniem na decyzje władz samorządowych, których działania w sposób bezpośredni lub pośredni decydują o interesach społeczności lokalnej. Zasada ta stwarza gwarancje prawnej możliwości uczestniczenia w postępowaniu, którego przedmiotem jest uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują, że zaskarżona uchwała w części wskazanej w sentencji wyroku jest sprzeczna z prawem na skutek istotnego naruszenia wskazanych wyżej przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w zaskarżonej części.”* (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 maja 2018 r. sygn. akt   
  IV SA/Wa 706/18, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Trafne są natomiast te poglądy, gdzie podkreśla się, że ponowne wyłożenie jest niezbędne, gdy występują sprzeczne interesy pomiędzy właścicielami nieruchomości (tak np. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 2879/13 - dostępny   
  w CBOSA), a więc potrzeby w danym zakresie należy ważyć właśnie pod tym kątem (tak np. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 555/14 - dostępny w CBOSA). Uznać to należy za niezbędne zwłaszcza, gdy doszło do poszerzenia praw korzystania z terenu przyległego (tak np. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1508/11 - dostępny w CBOSA). Nie jest zaś wymagane, gdy nie może dotyczyć interesów spornych (tak np. wyrok NSA o sygn. akt II OSK 1948/10 - dostępny w CBOSA). Wynika stąd, że istotnymi - z perspektywy zakresu obowiązku ponownego wyłożenia planu miejscowego, w myśl art. 19 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym   
  - są tego rodzaju zmiany, które wprost modyfikują warunki zagospodarowania działki, prowadząc do: - stosownych ograniczeń w tym zakresie – to zmiany istotne z perspektywy właściciela danej nieruchomości, zainteresowanego swobodą warunków jej zainwestowania   
  - bądź, - poszerzenia możliwości inwestowania (np. przez zwiększenie stosownych parametrów zabudowy, bądź zniesienie zakładanych wcześniej ograniczeń) – zmiany istotne z perspektywy właścicieli działek sąsiednich – zainteresowanych szerokim zakresem nieskrępowanego korzystania z nieruchomości.”* (publik. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Stanowisko judykatury odnaleźć możemy także w doktrynie:

* + - * + Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189 teza 24. do art. 17: *„W orzecznictwie sądów administracyjnych podkreśla się różnice w zakresie skutków procesowych wynikających   
          z przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. Interpretując te przepisy, co podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, trzeba mieć na uwadze charakter prawny uwag wnoszonych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu. Są to uwagi o charakterze indywidualnym zgłaszane   
          w odniesieniu do poszczególnych działek i jako takie mogą być uwzględniane przez organ wykonawczy gminy w trybie art. 17 pkt 13, tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, o którym mowa   
          w art. 19 ust. 1, wówczas gdy ma się do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Jak zauważa Naczelny Sąd Administracyjny, często zmiany leżące w interesie jednych naruszają interesy innych właścicieli - i, jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy gminy, powodują, że ci, którzy są w opozycji do zmian, tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan. W treści przepisów art. 17 pkt 13 i art. 19, nakazując ponowienie uzgodnień lub czynności, ustawodawca zawarł zwrot "w zakresie niezbędnym"; przy ocenie niezbędności należy ważyć interesy zainteresowanych stron.”*;
        + Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX,* Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 189, 190 teza 25. do art. 17: *„W art. 17   
          pkt 13 u.p.z.p. ustawodawca nie wprowadził żadnego rozróżnienia pozwalającego na wartościowanie uwag wniesionych do projektu planu, co oznacza, że każda zmiana projektu planu odnosząca się do danego terenu czyni koniecznym powtórzenie uzgodnień wymaganych dla tego obszaru ze względu na jego specyfikę. Od obowiązku tego nie zwalniają organu żadne, nawet najbardziej racjonalne względy. W przeciwieństwie do zmian wprowadzanych w trybie art. 19 ust. 1, zmiany wprowadzane w trybie art. 17 pkt 13 zgodnie z wolą ustawodawcy   
          nie wymagają ponawiania w niezbędnym zakresie pozostałych czynności procedury planistycznej, w tym ponownego wyłożenia projektu planu miejscowego do publicznego wglądu.Obowiązek wnikliwego rozważenia uwag na etapie planowania i ustosunkowania się do nich przez organ planistyczny (art. 17 pkt 13), wobec braku normatywnych standardów w zakresie zasad przeznaczania terenów i lokalizacji infrastruktury celu publicznego, stanowi faktyczne zabezpieczenie ochrony uzasadnionych interesów m.in. właścicieli nieruchomości objętych projektem planu.”*;
        + Tomasz Bąkowski, Komentarz do art. 17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, teza 11, publik. Zakamycze 2004: *„Uwagi zgłaszane do projektu m.p.z.p. podlegają rozpatrzeniu przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Ich uwzględnienie powoduje z reguły konieczność zmian w ustaleniach wyłożonego do wglądu m.p.z.p. To z kolei może rodzić konieczność ponowienia (powtórzenia) w odpowiednim zakresie czynności podmiotów właściwych do współdziałania w procesie tworzenia m.p.z.p. Uwagi nieuwzględnione są przedstawiane radzie do ostatecznego rozpatrzenia wraz z projektem m.p.z.p. Czynność ta jest ostatnią wymienioną w art. 17, aczkolwiek na niej nie kończą się obowiązki wójta (burmistrza, prezydenta miasta) związane z postępowaniem planistycznym w sprawie m.p.z.p. (zob. np. art. 20 ust. 2 u.p.z.p.).”*.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury i doktryny wynika, że wprowadzenie istotnych zmian do projektu planu miejscowego wymaga ponowienia jego wyłożenia do publicznego wglądu. Brak ponownego wyłożenia zmienionego w istotny sposób projektu planu miejscowego stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania planu, które z mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło   
do naruszenia, w sposób istotny, zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji m.in.:

* art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10, w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 4 pkt 9 lit. a i lit. b, § 7 pkt 7, § 8 ust. 2 zd. 1 i § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu;
* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia   
  w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu;
* art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4, § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia   
  w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków;
* art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej   
  z częścią graficzną;
* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Z kolei istotność naruszeń trybu sporządzania planu miejscowego dotyczy naruszenia art. 17   
pkt 9, 11 i 13, w związku z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., poprzez wprowadzenie zmian do wyłożonego projektu planu miejscowego bez ponowienia, w niezbędnym zakresie, czynności planistycznych.

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.

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 stwierdzania 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 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 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).”*.

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło   
do zawarcia ustaleń zarówno z istotnym naruszeniem zasad, jak i trybu sporządzania planu miejscowego, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Biorąc pod uwagę liczbę oraz charakter naruszeń, do których doszło przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały dotyczącą większości jednostek terenowych oraz większości jednostek redakcyjnych, przy uwzględnieniu konieczności zachowania pełnej komunikatywności aktu prawnego, jak również z uwagi na fakt, iż organ nadzoru nie ma prawnych możliwości do redagowania poszczególnych zapisów planu miejscowego, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10). Powyższe na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. umożliwi Radzie Gminy Bielsk doprowadzenie do pełnej zgodności z przepisami prawnymi podjętej uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 178/XXIX/2021 Rady Gminy Bielsk z 24 czerwca 2021 r. *w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych w miejscowości Machcino, Konary,* co na mocy art. 92   
ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/