



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 02 sierpnia 2024 r.

WP-I.4131.156.2024

Rada Gminy Strzegowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/25/2024 Rady Gminy Strzegowo z 18 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Strzegowo, gmina Strzegowo, w odniesieniu do ustaleń:

- § 5 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) i mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- § 5 pkt 14;
- § 7 pkt 2 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) i mieszkaniowo-usługowej (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 15MNU, 16MNU, 1UT/MN, 1RZM i 9L;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2KDL na odcinku przylegającym do terenów oznaczonych symbolami: 15MNU, 16MNU i 1UT/MN.

Uzasadnienie

Na sesji 18 czerwca 2024 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr III/25/2024 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Strzegowo, gmina Strzegowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym, art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej *ustawą o p.z.p.* w związku z art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U.

poz. 1688), przy czym zastosowanie w niniejszej sprawie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy zmieniającej.

Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 3 lipca 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Strzegowo z 25 czerwca 2024 r. Nr 6722.2.2022, zaś dokumentację planistyczną 28 czerwca 2024 r. przy piśmie z 27 czerwca 2024 r. Nr 6722.2.2022.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), zwanego dalej *rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*, jak też ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Strzegowo przyjętego uchwałą XXIV/139/2012 Rady Gminy Strzegowo z 28 listopada 2012 r., zmienionego uchwałą Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r., a także przepisów odrębnych mających zastosowanie do obszaru objętego niniejszym planem miejscowym, poprzez:

- naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz przepisów odrębnych z zakresu Prawa budowlanego, tj. art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), z uwagi na sformułowanie ustaleń dotyczących realizacji zabudowy **mieszkaniowo – usługowej** na terenach przeznaczonych **pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługową**, oznaczonych symbolem MNU oraz na terenie przeznaczonym pod usługi turystyki lub zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonym symbolem 1UT/MN;
- naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z uwagi na określenie **wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1RZM, naruszającego ustalenia Studium;**
- naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 3, pkt 8, § 7 ust. 1 pkt 10 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Nr 24 Wojewody Mazowieckiego z 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 91, poz. 2456, z późn. zm.) oraz ustaleniami Studium, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 15MNU, 16MNU, 1UT/MN, 9L i 2KDL na odcinku przylegającym do terenu 15MNU, 16MNU i 1UT/MN, z uwagi na dopuszczenie lokalizowania obiektów budowlanych niezwiązanych z urządzeniami wodnymi oraz obiektami

służącymi prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, w odległości 100 m od linii brzegowej rzeki Wkry, tj. na terenach wyłączonych spod zabudowy, znajdujących się w granicach Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Strzegowo zawiadomienia z 29 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.156.2024.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy.

Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji, w tym zakresie.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało **uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Strzegowo** podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny**. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, **regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, **na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie**, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie

do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. **Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.**

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Strzegowo, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W judykaturze w sposób bezsporny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15 „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15

ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczanie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. **Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.**

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo

utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”.

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. **Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu.** Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. **Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmiennie od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum.** 2. **Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane.** Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie

nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogałęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Na konieczność przestrzegania **legalnych definicji** Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z:

- 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19;
- 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „*Definicje legalne w prawie polskim*”, „*Studia Iuridica*” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „*definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.*”.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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, wraz z uzasadnieniem.*”. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną – jak zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji,

infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno – budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno – budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679, z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż na potrzeby niniejszego planu miejscowego, **przez zabudowę rozumie się realizację budynków, w tym budynków mieszkalnych jednorodzinnych**, co wprost wynika z ustaleń zawartych w § 2 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 6) **nieprzekraczalnych liniach zabudowy** – należy przez to rozumieć linie wyznaczone na rysunku planu, poza którymi zakazuje się wprowadzać zabudowę, przy czym linie te nie dotyczą elementów architektonicznych: gzymsu, okapu dachu, balkonu, tarasu,

zadaszenia nad wejściem, schodów zewnętrznych, pochylni, istniejących oraz planowanych obiektów infrastruktury technicznej;”.

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, **budynkiem** jest taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;
- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez **budynek mieszkalny jednorodzinny** należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez **zabudowę jednorodzinną** należy rozumieć **jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.**

Tymczasem zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 5 pkt 1, pkt 2 lit. a, lit. b, lit. c, pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU, 13MNU, 14MNU, 15MNU, 16MNU** ustala się:
 - 1) przeznaczenie terenów – tereny **zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub usług;**
 - 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego:
 - a) **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługowa** mogą występować łącznie lub rozdzielnie,
 - b) ustala się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej i **mieszkaniowo-usługowej** oraz zabudowy garażowej, gospodarczej i gospodarczo-garażowej jako zabudowy towarzyszącej,
 - c) ustala się lokalizację zabudowy usługowej zgodnie z definicją zawartą w § 2 ust. 1 pkt 7 uchwały, (...)
 - 14) **minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych dla zabudowy mieszkaniowo-usługowej – 1200,0 m².**”;
- § 7 pkt 1, pkt 2 lit. a, lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: **1UT/MN** ustala się:

1) przeznaczenie terenu – teren **usług turystyki lub zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej**;

2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego:

a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usług turystyki mogą występować łącznie lub rozdzielnie, (...)

c) ustala się lokalizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, usługowej i **mieszkaniowo-usługowej** oraz zabudowy garażowej, gospodarczej i gospodarczo-garażowej jako zabudowy towarzyszącej.”.

Z ww. ustaleń wynika, że na terenach MNU, przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną lub usługi oraz na terenie UT/MN przeznaczonym pod usługi turystyki lub zabudowę mieszkaniową jednorodziną, realizowaną oddzielnie lub łącznie, na jednej działce budowlanej może zostać lokalizowany jeden budynek mieszkalny jednorodzinny, albo **mieszkalno – usługowy**, albo usługowy. Posłużenie się w uchwale sformułowaniem **budynku mieszkalno – usługowego** oznacza, że musi być w nim realizowana funkcja mieszkaniowa.

Biorąc pod uwagę zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, pojęcie **zabudowy jednorodzinnej** oraz ustalenia § 5 pkt 1 i § 7 pkt 1 uchwały, to w świetle tak określonego przeznaczenia, **nie może powstać dowolna zabudowa, w tym budynek łączący funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje w proporcjach określonych w definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, tj. w ramach proporcji – jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza budynek mieszkalny jednorodzinny.**

Tym samym, wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 usługowego o powierzchni całkowitej **nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny.**

W kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego **nie daje podstaw do ustanawiania takich postanowień planu miejscowego, które sformułowane będą z naruszeniem ww. przepisów.**

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkaniowo – usługowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest

jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż ustalenia uchwały sformułowane dla **zabudowy mieszkaniowo – usługowej** dopuszczonej do realizacji na terenach MNU i UT/MN naruszają wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem, którymi w tym przypadku są wskazane powyżej przepisy ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Powyższe oznacza naruszenie, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia zakresowe stwierdzenie nieważności uchwały, w ramach częściowej regulacji zawartej w:

- § 5 pkt 2 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...) i mieszkaniowo-usługowej (...)”;
 - § 5 pkt 14;
 - § 7 pkt 2 lit. c, w zakresie sformułowania: „(...) i mieszkaniowo-usługowej (...)”,
- co pozwoli na zachowanie pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści obowiązującego Studium (wraz z załącznikiem mapowym), przyjętego uchwałą Nr V/19/2015 Rady Gminy Strzegowo z 9 stycznia 2015 r., wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w zakresie określenia wskaźnika zagospodarowania terenu dotyczącego **minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla terenu oznaczonego symbolem 1RZM**, przeznaczonego w planie pod zabudowę zagrodową, pozostają w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami tego Studium.

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

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie

– stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie

w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Zgodnie z ustaleniami tekstu Studium – część II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, pkt 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów*, tiret czwarte, zawarto standardy kształtowania zabudowy, określając dla poszczególnych rodzajów zabudowy: minimalną powierzchnię działki, maksymalną wysokość zabudowy, minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny wskaźnik zabudowy, przedstawione w zestawieniu tabelarycznym na str. 51.

Rodzaj zabudowy	Minimalna powierzchnia działki (m ²)	Maksymalna wysokość zabudowy	Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej	Maksymalny wskaźnik zabudowy
Mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca	800	2 kondygnacje (12m)	60%	20%
Mieszkaniowa jednorodzinna bliźniacza	500	2 kondygnacje (12m)	40%	50%
Zabudowa wielorodzinna	1000	4 kondygnacje (12m)	30%	70%
Zabudowa usługowa	800	12m	20%	80%
Letniskowa	1500	2 kondygnacje (9m)	70%	20%
Mieszkaniowo-usługowa	1500	12m	30%	60%
Turystyczno-rekreacyjna	1500	12m	40%	40%
Produkcyjno- usługowa-	1500	12m	20%	80%

Jednocześnie w pkt 2 tiret piąte ustalono, iż „– dopuszcza się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego odstępstwo od określonych w Studium wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów maksymalnie do 20%:”.

Analiza tekstu i rysunku kierunków Studium oraz przedmiotowego planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu **dla terenu 1RMZ położonego w granicach obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, opisanego w jego legendzie jako: Tereny preferowane pod zabudowę mieszkaniowo – usługową**, naruszają ustalenia Studium, w zakresie określenia **minimalnego wskaźnika procentowego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, nawet przy uwzględnieniu dopuszczonych w Studium odstępstw od określonych wartości wskaźników.

Należy jednocześnie wskazać, że w ww. zestawieniu tabelarycznym wprost, nie ustalono wartości wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu dla zabudowy zagrodowej. W związku

z tym, dla tego rodzaju zabudowy, tj. dla terenu 1RZM, winny obowiązywać wskaźniki określone w Studium, jak dla terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej w granicach, których znajduje się ten teren na rysunku Studium.

Z ustaleń § 15 pkt 6 lit. f, lit. g uchwały wynika, że dla terenu oznaczonego symbolem **1RZM** przeznaczonego pod zabudowę zagrodową, zawarto ustalenia w brzmieniu: „f) *nakaz zachowania minimum 20% powierzchni działki budowlanej jako teren biologicznie czynny*, g) *wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej – max. 70%*”, podczas gdy dla zabudowy mieszkaniowo – usługowej obowiązuje minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej określony w tekście Studium na poziomie **30%**, a przy uwzględnieniu odstępstwa na poziomie **min. 24%**.

Nawet biorąc pod uwagę, że w ramach terenu 1RZM ustalono realizację budynków mieszkalnych (jednorodzinnych), dla realizacji których na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną przyjęto w planie nakaz zachowania minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 50%, zaś w Studium: na minimalnym poziomie 60% dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej (przy zachowaniu odstępstwa – min. 48%), a dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej na minimalnym poziomie 40% (przy zachowaniu odstępstwa – min. 32%), to minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony w planie dla terenu 1RZM przeznaczonego pod zabudowę zagrodową, narusza ustalenia Studium.

Mając na uwadze wskazane zapisy Studium dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, określone dla przyszłego zainwestowania w planach miejscowych, w tym minimalnych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego wskaźnika zabudowy, to przyjęcie w przedmiotowym planie miejscowym, minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1RZM o wartości znacznie odbiegającej niż określona w Studium, wskazuje na sprzeczność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1RZM.

Wskazać przy tym trzeba, iż ustalenia dotyczące powierzchni biologicznie czynnej, na mocy 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., uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego, co tym bardziej wskazuje na konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego części tekstowej i graficznej uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1RZM.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z 2 października 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z 14 kwietnia 2015 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 14 kwietnia 2015 r. sygn. akt IV SA/Wa 45/15, w analogicznym stanie prawnym oraz faktycznym, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego ustaleń dotyczących określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, niezgodnych ze Studium uzasadnił, że: „(...) *określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z ustaleniami Studium, kwalifikować należy, jako naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 4) oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 u.p.z.p. (...) W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego wyrażono pogląd, według którego "1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest dokumentem planistycznym stanowiącym po 2003 r. niejako szkielet planistyczny gminy, który nie jest tylko, jak przed tą datą, prognozą określającą politykę przestrzenną gminy, lecz zawierającą konkretne uwarunkowania przejawiające się m.in. w precyzyjnym (choć w ogólniejszej skali niż plan) określeniu granic poszczególnych obszarów, co wynika z treści art. 10 ust. 2 pkt 3-16 u.p.z.p. 2. Zgodność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie może być rozumiana ogólnie. 3. Nie kwestionując kompetencji jednostki samorządu terytorialnego do kształtowania ładu przestrzennego i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim terenie, trzeba wskazać, iż wyrażana w planie zagospodarowania przestrzennego swoboda kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju mieścić się musi w granicach zakreślonych przez ustawy i pozostawać w zgodności z uwarunkowaniami zakreślonymi w obowiązującym studium" (zob. wyrok NSA w Warszawie z dnia 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12, LEX nr 1351346)."*”.

Do naruszenia dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi doszło również poprzez dopuszczenie do lokalizowania **na terenach wyłączonych spod zabudowy**, obiektów budowlanych niezwiązanych z urządzeniami wodnymi oraz obiektami służącymi prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej, **w odległości do 100 m od linii brzegowej rzeki Wkry**, na terenach położonych w granicach Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, oznaczonych symbolami: 15MNU, 16MNU, 1UT/MN, 1RZM i 9L, a także 2KDL na odcinku przylegającym do terenów: 15MNU, 16MNU i 1UT/MN.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2023 r. poz. 1336, z późn. zm.) oraz wydanego na podstawie art. 23 ust. 2 tej ustawy rozporządzenia Nr 24 Wojewody Mazowieckiego z 15 kwietnia 2005 r. w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 91, poz. 2456, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo:

- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych (pkt 7);
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9).

Stosownie do § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., tekst planu miejscowego, w zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu winien zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Na podstawie § 4 pkt 8 ww. rozporządzenia, tekst projektu planu winien zawierać ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy, zawierające nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Z kolei na podstawie § 4 pkt 10 ww. rozporządzenia, szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zawierają nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z § 2 pkt 4 ww. rozporządzenia, poprzez nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów – należy rozumieć określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. W myśl § 7 ust. 1 pkt 10 ww. rozporządzenia, część graficzna projektu planu miejscowego winna zawierać granice i oznaczenia terenów lub obiektów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż w tekście Studium – część II pn. *Kierunki zagospodarowania przestrzennego*, pkt 2 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz*

użytkowania terenów, na str. 52 i 53, wskazano **tereny wyłączone spod zabudowy**, w tym m.in. „**pas o szerokości 100 m od linii brzegowej wód na terenach położonych w Nadwkrzańskim Obszarze Chronionego Krajobrazu (za wyjątkiem lokalizowania urządzeń wodnych oraz obiektów służących do prowadzenia racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej)**”.

Ponadto w pkt 3.2 pn. Prawna ochrona przyrody na str. 54 i 55 ustalono, iż: „Na terenie gminy Strzegowo znajdują się przyrodnicze obszary i obiekty chronione na mocy ustawy o ochronie przyrody. Są to:

- Nadwkrzański Obszar Chronionego Krajobrazu (...).

Rozporządzenie nr 24 Wojewody Mazowieckiego z dnia 15 kwietnia 2005 roku z późniejszymi zmianami (rozporządzenie nr 12 Wojewody Mazowieckiego z dnia 3 kwietnia 2007 roku) reguluje zasady gospodarowania na tym terenie, wśród których obowiązuje: (...) – **zakaz lokalizowania obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m od linii brzegów rzek i innych zbiorników wodnych**, z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej. Zakaz ten nie dotyczy obowiązujących w dniu wejścia w życie rozporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”.

Zgodnie z ustaleniami § 1 pkt 9 uchwały: „**Cały obszar objęty planem leży w granicach Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.**”.

Prawidłowa wykładania przepisów z zakresu ochrony przyrody prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że ograniczenia w zagospodarowaniu terenów winny **zostać wyznaczone, na rysunku planu miejscowego, w odniesieniu do których, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony przyrody, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów, w tym nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.**

Tymczasem na rysunku planu nie wyznaczono strefy o szerokości **100 m od linii brzegowej rzeki Wkry**, w której winny obowiązywać wskazane powyżej ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, w tym m.in. terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub usługi 15MNU i 16MNU oraz terenu przeznaczonego pod usługi turystyki lub zabudowę mieszkaniową jednorodzinną 1UT/MN.

Jak wynika bowiem z § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 8) **zabudowie usług turystyki** – należy przez to rozumieć zabudowę związaną z szerokorozumianą obsługą turystyki, w tym przede wszystkim **budynki zamieszkania zbiorowego, hotele, pensjonaty, obiekty sportu i turystyki, boiska, korty wraz z infrastrukturą techniczną do ich obsługi;**”. Z ustalonego w § 5 pkt 1 i § 7 pkt 1 uchwały, przeznaczenia tych terenów wynika, że **nie zostały one**

przeznaczone pod lokalizowanie urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybackiej.

Ponadto, w:

– § 5 pkt 7 lit. a uchwały, dla terenów MNU zawarto ustalenia w brzmieniu: „7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa:*

a) *należy uwzględnić reżimy ochronne wynikające z położenia terenów oznaczonych symbolami 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU, 10MNU, 11MNU, 12MNU, 13MNU, 14MNU, 15MNU, 16MNU w granicach Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, zgodnie z przepisami odrębnymi,*”;

– § 7 pkt 7 uchwały, dla terenu UT/MN zawarto ustalenia w brzmieniu: „7) *granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa – należy uwzględnić reżimy ochronne wynikające z położenia terenu oznaczonego symbolem 1UT/MN w granicach Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, zgodnie z przepisami odrębnymi,*”.

Tymczasem z wyznaczonych na tych terenach nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że realizacja nowych obiektów budowlanych, w tym budynków, została dopuszczona na całym terenie 16MNU oraz na części terenu 15MNU i 1UT/MM, w tym także w obszarze w odległości 100 m od linii brzegowej rzeki Wkry, a więc w zasięgu terenów wyłączonych w Studium spod zabudowy.

W powyższym zakresie ustalenia części graficznej uchwały naruszają zakazy określone w Studium, jak również określone w przepisach odrębnych rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu oraz w ustaleniach samej uchwały. Oznacza to nie tylko sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, ale także brak jednoznacznych ustaleń dotyczących zasad ochrony terenów objętych ochroną w przedmiotowym planie miejscowym, pomimo sformułowania ustaleń dotyczących konieczności przestrzegania przepisów odrębnych, o których mowa w § 5 pkt 7 lit. a, oraz § 7 pkt 7 uchwały.

Ochrona prawna terenów wynikających z przepisów o ochronie przyrody musi być ścisła, jednoznaczna i identyfikowalna wprost.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, iż uchwała we wskazanym powyżej zakresie

narusza art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 4 pkt 3, pkt 8 i § 7 ust. 1, rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 15MNU, 16MNU, 1UT/MN, 1RZM, 9L i 2KDL na odcinku przylegającym do terenu 15MNU, 16MNU i 1UT/MN.

Należy przy tym zauważyć, iż organ nadzoru nie posiada uprawnień do wprowadzania jakichkolwiek ustaleń normatywnych do treści uchwały, lecz posiada tylko i wyłącznie uprawnienia co do stwierdzenia nieważności, w tym zakresowego stwierdzenia nieważności.

Ponadto stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. i prawidłowe wyznaczenie obszaru wyłączzonego spod zabudowy 100 m od linii brzegowej od rzeki Wkry oraz sformułowanie w tym zakresie ustaleń, w granicach obszaru objętego planem miejscowym.

Niezależnie od powyższego należy zauważyć, iż nastąpiła zmiana przepisu § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia w sprawie Nadwkrzańskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu, który otrzymał brzmienie: „*1. W Obszarze zakazuje się: (...) 8) **budowania nowych obiektów budowlanych w pasie szerokości 100 m na terenie Natura 2000 oraz 50 m na terenie poza Naturą 2000 od: a) linii brzegów rzek, jezior i innych naturalnych zbiorników wodnych, (...) – z wyjątkiem urządzeń wodnych oraz obiektów służących prowadzeniu racjonalnej gospodarki rolnej, leśnej lub rybnej.***”.

Oznacza to, że od wprowadzonej zmiany tego przepisu, od 12 stycznia 2019 r., poza obszarami Natura 2000, zakaz budowania nowych obiektów budowlanych, w wyjątkiem wskazanych w tym przepisie, dotyczy terenów w pasie o szerokości **50 m** od linii brzegowej rzek.

W granicach niniejszego planu miejscowego nie występują obszary Natura 2000, co oznacza, że lokalizowanie nowych obiektów budowlanych jest możliwe w pasie o szerokości **50 m od linii brzegowej rzeki Wkry**. Tym samym pas ten obejmie tylko części terenów 16MNU i 1UT/MN oraz teren 9L.

Biorąc pod uwagę, że ustalenia Studium nie zostały zmienione, w tym zakresie, to konieczne jest wskazanie jego naruszeń w odniesieniu do terenów wyłączonych spod zabudowy, znajdujących się w odległości 100 m od linii brzegowej rzeki Wkry, zgodnie z petitum rozstrzygnięcia.

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 odzworowanie 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.”*;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 lutego 2018 r., sygn. akt II OSK 1095/16: *„Do zasad sporządzenia planu miejscowego należy zasada zgodności z przepisami odrębnymi. Akt prawa miejscowego nie może być wydany z naruszeniem przepisów wyższego rzędu. Akty prawa miejscowego nie mogą wkraczać w materię ustawową, jak i być sprzeczne z regulacją ustawową. Konsekwentnie w art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) ustanowiono zasadę sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Naruszenie tej zasady sporządzenia planu daje, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawę do stwierdzenia nieważności.”* (Legalis Nr 1759162);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: *„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 1 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 85/14: *„Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy.”*;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 października 2015 r., sygn. akt II OSK 3051/14: *„Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych.”.*

Biorąc pod uwagę, że część rysunkowa miejscowego planu jest równorzędna z jego częścią tekstową i nie może być nieuwzględniana przy jego interpretacji (tak też w: tezie do wyroku NSA z 3 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 685/16, *Legalis Nr 1604557*), to nie można uznać za zgodne z prawem takie sporządzenie planu miejscowego, które z jednej strony nie „konsumuje” przepisów odrębnych, z drugiej zaś strony zawiera sprzeczne regulacje w części tekstowej, w ramach której odwołuje się do uwzględnienia przepisów odrębnych, zaś w części graficznej wprost narusza te przepisy.

Jeżeli zatem część graficzna planu nie odpowiada, tj. nie przystaje ze swoimi ustaleniami do przepisu odrębnego regulującego kwestie możliwości sytuowania zabudowy w odległości 100 m od linii brzegowej rzeki, to w przedmiotowej sprawie nie tylko doszło do naruszenia wskazanych przepisów, ale również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną, co już samo w sobie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz stanowi samoistną podstawę prawną do stwierdzenia nieważności uchwały w części dotkniętej wadą prawną.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu 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.

Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.*

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w

jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20

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

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy.

Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr III/25/2024 Rady Gminy Strzegowo z 18 czerwca 2024 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części miejscowości Strzegowo, gmina Strzegowo, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92

ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/