



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 lutego 2025 r.

WP-I.4131.11.2025

Rada Miasta Stołecznego Warszawy

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIV/539/2025 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 stycznia 2025 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zbójna Góra w rejonie ulicy Fromborskiej*, w odniesieniu do części graficznej w zakresie, w jakim w granicach terenów oznaczonych symbolami 79MNL-1 i 1ZP(UP) wynika możliwość realizacji budynków w pasie 5,0 m od linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 10KPJ.

Uzasadnienie

Na sesji 16 stycznia 2025 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr XIV/539/2025 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zbójna Góra w rejonie ulicy Fromborskiej*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1, w związku z art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w brzmieniu przed wejściem w życie zarówno ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), jak i ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 23 stycznia 2025 r., przy pismach odpowiednio: Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 22 stycznia

2025 r., znak: RW-WS.0711.2.2025.JHE oraz Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy z 23 stycznia 2025 r., znak: AM-ZP-E.6722.2.2024.MST.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez naruszenie dyspozycji: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 1 i pkt 6 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia 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 związku z brakiem jednoznacznego ustalenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami 79MNL-1 i 1ZP(UP), tj. jednoznacznego określenia obszaru pod zabudowę, wynikających z błędnego wyznaczenia na tych terenach kierunku obowiązywania nieprzekraczalnych linii zabudowy wzdłuż terenu 10KPJ.

Ponadto stwierdzono istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, poprzez brak powiązania, w powyższym zakresie, pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Stołecznego Warszawy zawiadomienia z 14 lutego 2025 r., znak: WP-I.4131.11.2025.

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.

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 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.

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.

Stosownie do art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz **o sposobach zagospodarowania terenów** objętych jego granicami. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub **zasad ich zagospodarowania**, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, **w tym linie zabudowy**, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”

Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „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”, jak też w ustaleniach § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z których wynika, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) **linie zabudowy** oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”.

Z powyższych 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 obligatoryjnych 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 terenu 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 któregośkolwiek 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 zasadami kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu ustalonymi w planie.**

Zgodnie z ustaleniami uchwały, zawartymi w:

- § 2 pkt 6, pkt 7, pkt 11, pkt 10 i pkt 16 uchwały, w brzmieniu: „Ilekoć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...)”
- 6) **nieprzekraczalnych liniach zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie określające najmniejszą dopuszczalną odległość sytuowania ściany budynku od linii rozgraniczającej terenów komunikacji lub innych terenów, obiektów i urządzeń, z pominięciem balkonów, wykuszy i loggi, wysuniętych poza obrys budynku nie więcej niż 1,0 m oraz elementów wejść do budynku typu: schody, podesty, pochylnia dla niepełnosprawnych, daszek, z zastrzeżeniem, że elementy te nie mogą wykraczać poza linie rozgraniczające tereny i granice obszaru planu; w przypadku nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych na rysunku planu od strony dróg publicznych, budynki należy sytuować równoległe do tych linii;
- 7) **obowiązujących liniach zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie usytuowania zewnętrznej, najbliższej w stosunku do linii rozgraniczającej terenu ściany budynku, z dopuszczeniem: a) wycofania części elewacji nie przekraczającej 1/3 jej łącznej długości, o nie więcej niż 1,5 m, w stosunku do tej linii zabudowy, b) realizacji balkonów, loggi i wykuszy wysuniętych poza obrys budynku o nie więcej niż 1,0 m, z zastrzeżeniem, że elementy te nie mogą wykraczać poza linie rozgraniczające tereny i granice obszaru planu, c) realizacji elementów wejścia do budynku typu: rampy, schody, pochylnie, wysuniętych poza obrys budynku o nie więcej niż 1,0 m, z zastrzeżeniem, że elementy te nie mogą wykraczać poza linie rozgraniczające tereny i granice obszaru planu; (...);

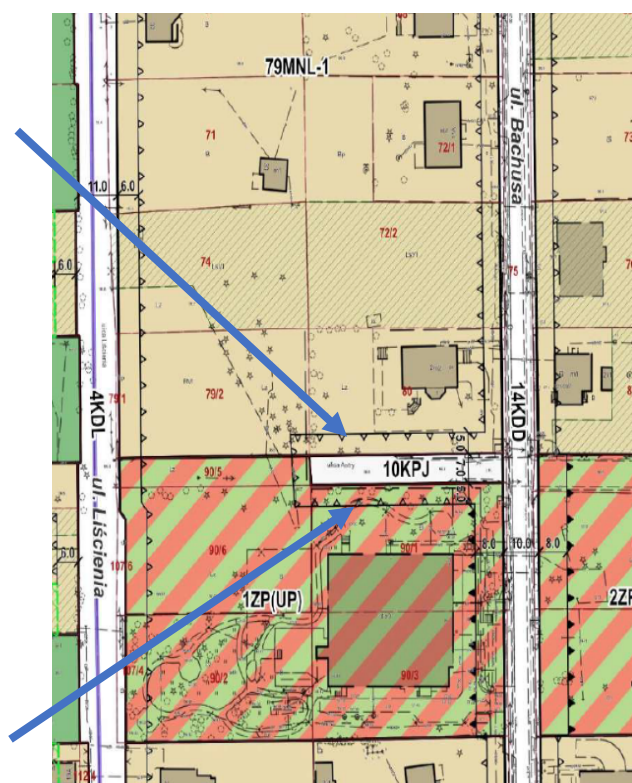
- *11) przeznaczeniu dopuszczalnym – należy przez to rozumieć ustalone w planie, możliwe do zrealizowania przeznaczenie terenu pod funkcje spoza zakresu przeznaczenia podstawowego, których udział w zagospodarowaniu działki budowlanej stanowi nie więcej niż 40% powierzchni użytkowej wszystkich budynków na działce budowlanej, a w odniesieniu do przeznaczenia o charakterze niekubaturowym udział w zagospodarowaniu działki budowlanej stanowi nie więcej niż 40% powierzchni działki budowlanej, chyba że ustalenia szczegółowe lub przepisy odrębne stanowią inaczej;*
 - *12) przeznaczeniu podstawowym – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcję, których udział w zagospodarowaniu działki budowlanej jest przeważający, tzn. stanowi nie mniej niż 60% powierzchni użytkowej wszystkich budynków na działce budowlanej, a w odniesieniu do przeznaczenia o charakterze niekubaturowym udział w zagospodarowaniu działki budowlanej stanowi nie mniej niż 60% powierzchni działki budowlanej, chyba że ustalenia szczegółowe lub przepisy odrębne stanowią inaczej; (...);*
 - *16) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony symbolem cyfrowym i literowym;”;*
- § 3 ust. 1 pkt 3, pkt 4 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 3) przeznaczenie terenów wraz z oznaczeniem numeryczno-literowym; 4) obowiązujące linie zabudowy; 5) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 4 ust. 1 pkt 2, pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się przeznaczenie terenów, wyznaczonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczone symbolami literowymi: (...) 2) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na działkach z zielenią leśną, oznaczone na rysunku planu symbolami: MNL-1, MNL-2, MNL-3, MNL-4; (...) 11) tereny zieleni urządzonej z dopuszczeniem usług publicznych, oznaczone na rysunku planu symbolem ZP(UP);”;
- § 5 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego: 1. Narzędziami realizacji ochrony i kształtowania ładu przestrzennego są ustalenia planu dotyczące: (...) 5) ustaleń parametrów i wskaźników oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, w tym: a) wyznacza się obowiązujące i nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu; w stosunku do budynków istniejących usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi w planie liniami zabudowy dopuszcza się ich zachowanie, z prawem do przebudowy oraz nadbudowy w istniejącym obrysie, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla terenów, natomiast zakazuje się ich rozbudowy poza wyznaczone linie;”;

- § 18 ust. 2 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami: **1ZP(UP)**, 2ZP(UP), 3ZP(UP), 4ZP(UP), 5ZP(UP): (...) 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenów oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 10) **linie zabudowy** oraz strefa ograniczeń w lokalizowaniu budynków od granicy lasu **zgodnie z rysunkiem planu oraz wg § 5 ust. 1 pkt 5.**”;
- § 24 ust. 2 pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych symbolami: 1MNL-1, 2MNL-1, 3MNL-1, 4MNL-1, 6aMNL-1, 6bMNL-1, 9MNL-1, 11MNL-1, 14MNL-1, 16MNL-1, 19MNL-1, 20MNL-1, 25MNL-1, 32MNL-1, 35MNL-1, 36MNL-1, 37aMNL-1, 37bMNL-1, 40MNL-1, 41MNL-1, 42MNL-1, 43MNL-1, 47MNL-1, 48MNL-1, 53MNL-1, 56MNL-1, 58MNL-1, 61MNL-1, 63MNL-1, 67MNL-1, 69MNL-1, 70MNL-1, 72MNL-1, 73MNL-1, 75MNL-1, 76MNL-1, 77MNL-1, 78MNL-1, **79MNL-1**, 80MNL-1, 81MNL-1, 82MNL-1, 86MNL-1, 88MNL-1, 89MNL-1, 92MNL-1, 97MNL-1, 98aMNL-1, 112MNL-1, 114MNL-1, 116MNL-1, 119MNL-1, 121MNL-1, 128MNL-1, 131MNL-1, 133MNL-1, 134MNL-1, 135MNL-1, 137MNL-1, 139MNL-1: (...) 2. Warunki zabudowy i zagospodarowania terenów oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 14) **linie zabudowy** oraz strefy ograniczeń w lokalizowaniu budynków od granicy lasu **zgodnie z rysunkiem planu oraz wg § 5 ust. 1 pkt 5.**”.

Zgodnie z powyższymi ustaleniami uchwały, na terenach przeznaczonych pod zabudowę, w tym na terenach 79MNL-1 i 1ZP(UP), budynki powinny być sytuowane zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi i obowiązującymi liniami zabudowy, stanowiącymi obowiązujące oznaczenie graficzne jego ustaleń, które określają obszar pod realizację zabudowy na tych terenach.

Tymczasem na rysunku planu **nie ustalono w jednoznaczny sposób obszaru pod planowaną zabudowę na terenach 79MNL-1 i 1ZP(UP)**, bowiem nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na terenie 79MNL-1 oraz nieprzekraczalne i obowiązujące linie zabudowy wyznaczone na terenie 1ZP(U), **określają wzajemnie sprzeczne obszary, na których może być realizowana zabudowa w formie budynków, co wprost wynika z określonego kierunku obowiązywania nieprzekraczalnych linii zabudowy wyznaczonych na terenach 79MNL-1 i 1ZP(UP) wzdłuż terenu 10KPJ przeznaczonego pod publiczny ciąg pieszo – jezdny. Stanowi to również o wzajemnej sprzeczności z pozostałymi liniami zabudowy (nieprzekraczalnymi i obowiązującymi) wyznaczonymi na tych terenach**, które w sposób prawidłowy wskazują kierunek ich obowiązywania oraz obszar pod zabudowę.

Z rysunku planu wynika, iż obszar pod zabudowę na terenach 79MNL-1 i 1ZP(UP) wzdłuż terenu 10KPJ, ustalono w pasie o szerokości 5,0 m, tj. w odległości pomiędzy nieprzekraczalną linią zabudowy na tych terenach a linią rozgraniczającą terenu 10KPJ.



Powyższe oznacza, że nie jest wiadomym, na których faktycznie obszarach w ramach terenów 79MNL-1 i 1ZP(UP) może zostać lokalizowana zabudowa w formie budynków, o której mowa w § 4 ust. 1 pkt 2 i § 24 uchwały, w odniesieniu do terenu 79MNL-1 oraz w § 4 ust. 1 pkt 11 i § 18 uchwały, w odniesieniu do terenu 1ZP(UP), zgodnie z warunkami zabudowy oraz zagospodarowania tych terenów, ustalonymi w § 24 ust. 2 i § 18 ust. 2 uchwały.

Reasumując, spreczne regulacje dotyczące delimitacji obszaru tzw. ruchu budowlanego wynikające z błędnie określonego kierunku obowiązywania nieprzekraczalnych linii zabudowy, wyznaczonych na terenach oznaczonych symbolami 79MNL-1 i 1ZP(UP) względem terenu 10KPJ, w kontekście usytuowania pozostałych linii zabudowy, faktycznie uniemożliwiają realizację budynków oraz stwarzać będą istotne problemy na etapie indywidualnych postępowań administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.

Powyższe przesądza tym samym o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego części graficznej uchwały w zakresie, w jakim w granicach terenów oznaczonych symbolami 79MNL-1 i 1ZP(UP) wynika możliwość realizacji budynków w pasie 5,0 m od linii rozgraniczającej terenu oznaczonego symbolem 10KPJ.

Ustalenia uchwały we wskazanym zakresie, stanowią o braku jednoznacznego ustalenia zasad zagospodarowania i zabudowy, w zakresie określenia obszaru pod zabudowę, terenów 79MNL-1 i 1ZP(UP), jak również o braku powiązania części tekstowej z rysunkiem planu, co oznacza, że uchwała we wskazanym zakresie narusza dyspozycję: art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 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 w zakresie wskazanym w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 zd. 2 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 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 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 wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym

samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). **Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce.** Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>). ”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być

uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku."

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem 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.

W kontekście powyższych naruszeń, należy zauważyć, że 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

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

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

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

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

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

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

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

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

Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV/539/2025 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 16 stycznia 2025 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Zbójna Góra w rejonie ulicy Fromborskiej*, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, na podstawie 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO
I Wicewojewoda Mazowiecki

Robert Sitnik

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/