WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 września 2026 r.

WP-I.4131.261.2026

Rada Miasta Mława

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 2026 r. poz. 662 i 912)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXIX/325/2026 Rady Miasta Mława z 25 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kopernika”*, w zakresie:

- § 21* (* podwójna numeracja paragrafów) ust. 2* (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej), w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 1MNU, w ramach wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 21* (* podwójna numeracja paragrafów) ust. 3* (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU i 10MNU, w ramach wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 21* (* podwójna numeracja paragrafów) ust. 4* (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) w części dotyczącej terenów oznaczonych symbolami: 2MNU, 3MNU, 4MNU, 11MNU, 12MNU i 13MNU, w ramach wykazu tabelarycznego wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 22 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. g;
- § 22 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;

- § 23 wykazu tabelarycznego pkt 5 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 24 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 25 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a, w odniesieniu do sformułowania: *„(...) dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;”*;
- § 36 ust. 3;
- części tekstowej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 4KDp;
- części graficznej, w zakresie terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 13MNw, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 2KD(L), północną linią rozgraniczającą ternu 16MNw a terenem 3MNb;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MWU, 1ZC, 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP i 8ZP.

Uzasadnienie

Na sesji 25 sierpnia 2026 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XXIX/325/2026 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kopernika”*.

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 2026 r. poz. 538, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą o p.z.p.”*, w związku z art. 67 ust. 3 pkt 1, pkt 3 i pkt 4 oraz ust. 5 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688, z późn. zm.), zwanej dalej *„ustawą zmieniającą”*.

Powyższą uchwałę, wraz z dokumentacją prac planistycznych, doręczono organowi nadzoru 1 września 2026 r., przy piśmie Burmistrza Miasta Mława z 31 sierpnia 2026 r., znak: ORG.0711.59.2026. Z kolei rysunek przedmiotowego planu miejscowego, stanowiący załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 2 pkt 2 uchwały, został dostarczony w wersji papierowej 28 września 2026 r., przy piśmie tego samego organu z 21 września 2026 r., znak: GPP.6721.3.2021.AD, będącego odpowiedzią na pismo Wojewody Mazowieckiego z 14 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1133.2026.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Mława zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 22 września 2026 r., znak: WP-I.4131.261.2026.

Ponadto Wojewoda Mazowiecki przeprowadził stosowne postępowanie wyjaśniające przy piśmie z: 14 września 2026 r. i 18 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1133.2026, przy czym organ nadzoru częściowo uwzględnił wyjaśnienia Burmistrza Miasta Mława z 21 września 2026 r., znak: GPP.6721.3.2021.AD, dotyczące przeznaczenia terenów w kontekście zapisów obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Mława, przyjętego uchwałą Nr XXI/303/2020 Rady Miasta Mława z 13 października 2020 r., zmienionego uchwałą Nr XLI/524/2022 z 28 czerwca 2022 r., zwanego dalej *„Studium”*.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału

zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro Rada Miasta Mława zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr XXV/367/2021 z 23 marca 2021 r., zaś Burmistrz Miasta Mława pismem z **14 września 2023 r**., znak: GP.6721.3.2021.AD, wystąpił z wnioskiem o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu przedmiotowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to **zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, tj. w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.**

W tym miejscu należy zauważyć, iż zgodnie z następującymi przepisami intertemporalnymi ustawy zmieniającej:

- art. 64 ust. 2, w brzmieniu: *„Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw zmienianych niniejszą ustawą, z wyjątkiem ustawy zmienianej w art. 26, odnoszących się do planu ogólnego gminy, przez plan ogólny gminy należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, z wyjątkiem spraw uchwalania planów ogólnych gminy.”*;
- art. 65 ust. 1, w brzmieniu: ***„1. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2026 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe.”***;
- art. 67 ust. 3 pkt 1, 2 i 4, w brzmieniu: *„3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;* ***2) przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie****, z wyłączeniem obowiązku sporządzenia przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz z wyłączeniem obowiązku stwierdzenia przez radę gminy,*

że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie narusza ustaleń tego studium: ***a) w zakresie lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, lub*** *b) jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana dotyczy* ***wyłącznie*** *lokalizacji inwestycji celu publicznego,* ***których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium****; (...) 4) przepisy niewymienione w pkt 1-3 stosuje się w brzmieniu dotychczasowym - w przypadku gdy postępowanie zostało wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.".*

Z przytoczonych powyżej przepisów jednoznacznie wynika, że do czasu uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak nie dłużej niż do 31 sierpnia 2026 r., studium zachowuje swą moc obowiązującą zgodnie z przepisami ustawy o p.z.p. w wersji obowiązującej przed 24 września 2023 r. Jednocześnie przepisy art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. dotyczące stwierdzenia zgodności planu ze studium, bądź stwierdzenia, iż rozwiązania przyjęte w planie miejscowym nie naruszają ustaleń studium (zarówno na etapie sporządzania projektu planu, jak i podjęcia przez Radę Miasta Mława uchwały końcowej), co do zasady, stosuje się w brzmieniu dotychczasowym, co oznacza, że sporządzany a następnie uchwalany plan miejscowy ma być zgodny (dla procedur rozpoczętych przed 21 października 2010 r.), bądź niesprzeczny z ustaleniami Studium.

Mając na uwadze powyższe okoliczności organ nadzoru wskazuje, że dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego 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 art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwala 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. (w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r.), stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 5 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. poz. 2405), jak i poprzednio obowiązującego § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: *„Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium”* (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Przede wszystkim należy zauważyć, że teren oznaczony w planie miejscowym symbolem **1MWU**, stosownie do dyspozycji **§ 21 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1** uchwały, stanowi **teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub/i usługowej**, co potwierdza również rysunek planu miejscowego oraz zamieszczona do niego legenda. Natomiast zgodnie z rysunkiem Studium, zatytułowanym *„Kierunki zagospodarowania przestrzennego miasta”* (*vide* załącznik nr 3 do uchwały Nr XLI/524/2022 Rady Miasta Mława z 28 czerwca 2022 r.), teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub/i usługowej, oznaczony w planie symbolem **1MWU**, znajduje się w Studium w obszarze funkcjonalnym, określonym jako **strefa zieleni urządzonej o charakterze niepublicznym (symbol ZU).**

Wskazać należy, że z ustaleń części tekstowej Studium, zawartych w Części II pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy”* dotyczących ww. obszaru funkcjonalnego **ZU**, wynika, że*: „(...) zakłada się zachowanie i wykształcenie zespołów zieleni urządzonej, **podstawowe kierunki przeznaczenia:** • tereny zieleni urządzonej z dostępem publicznym (skwery o charakterze lokalnym – osiedlowym oraz ponadlokalnym, planty, parki, bulwary nadwodne, aleje, ogródki jordanowskie); • zbiorniki wodne, fontanny, obiekty małej architektury; • usługi kultury, gastronomii, informacja turystyczna, inne usługi nieuciążliwe na terenie parku miejskiego; • place publiczne i skwery, tereny zieleni urządzonej oraz inne przestrzenie publiczne; • ulice publiczne i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, parkingi, obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej; **dopuszczalne kierunki przeznaczenia:** • terenowe urządzenia sportu i rekreacji; • parkingi dla obsługi terenów; zasady kształtowania zabudowy i zasad zagospodarowania terenu: • utrzymanie jako dominującej powierzchni zieleni urządzonej; • wykreowanie przestrzeni ogólnodostępnych; • kształtowanie obiektów architektonicznych i kompozycji przestrzennej wysokiej jakości; • ograniczenie gabarytów zabudowy kubaturowej o wielkości ograniczonej do 50 m^2 na jeden obiekt; **parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów:** • wysokość zabudowy nie większa niż 9 m; • maksymalna powierzchnia zabudowy: 10%, z dopuszczeniem utrzymania istniejącego zainwestowania przekraczającego ten wskaźnik, z prawem do nadbudowy zgodnie z pozostałymi wskaźnikami; • maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,1; • minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 60%, z dopuszczeniem obniżenia wskaźnika dla terenów boisk sportowych do 15%; z wyjątkiem obszarów już intensywniej zagospodarowanych oraz dla których niższy wskaźnik ustalono w obowiązujących planach miejscowych; (...)” (vide* str. 122 – 123).

Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w **§ 21 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych*

w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MWU ustala się: ***1) przeznaczenie terenu elementarnego: a) przeznaczenie podstawowe: teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej lub/i usługowej,*** *2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenu elementarnego: a) w granicach terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1MWU* ***dopuszcza się realizację zabudowy*** *na granicach działek w celu ukształtowania zabudowy pierzejowej od strony drogi oznaczonej symbolem 1KD(Z); b) adaptuje się istniejącą zabudowę stosownie do przepisów §8 ust. 2 z prawem do remontu, przebudowy, nadbudowy i rozbudowy z zachowaniem przepisów z §5 ust. 1 pkt 5, pkt 6 oraz z zastrzeżeniem lit. g);* ***c) dopuszcza się realizację samodzielnych budynków usługowych; d) usługi realizować jako usługi podstawowe z zastrzeżeniem lit. e); e) dopuszcza się realizowane usług z zakresu zamieszkania zbiorowego, administracji, biur, turystyki, weterynarii, gastronomii oraz usług podstawowych;*** *f) zakazuje się lokalizacji wolnostojących budynków zabudowy gospodarczo - garażowej; g) adaptuje się istniejącą zabudowę gospodarczo – garażową bez możliwości jej odbudowy, rozbudowy i nadbudowy, z możliwością przebudowy i remontu z zachowaniem przepisów z §5 ust. 1 pkt 5, pkt 6; h) dopuszcza się lokalizację budynków zabudowy gospodarczo – garażowej wyłącznie jako wbudowanej w bryły budynków przeznaczenia podstawowego; i) zakazuje się budowy i rozbudowy obiektów związanych z chowem i hodowlą zwierząt, w tym gołębników; j) ustala się obowiązującą linię zabudowy oraz nieprzekraczalną linię zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, ustaleniami ogólnymi, przepisami odrębnymi; 3) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego:* ***a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 30%; dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika; b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,5 powierzchni działki;*** *c) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,1;* ***d) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 1,5;*** *e) minimalna powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej: 400 m^2;* ***4) wysokość zabudowy: a) liczba kondygnacji budynków przeznaczenia podstawowego: maksymalnie 3 kondygnacje nadziemne, w tym ostatnia kondygnacja jako poddasze użytkowe; b) wysokość budynków przeznaczenia podstawowego: nie więcej niż 12 m;*** *c) wysokość zabudowy niewymienionej w lit. b): nie więcej niż 6 m z zastrzeżeniem §5 ust. 1 pkt 7 ; d) dopuszcza się zachowanie istniejących budynków o wysokości większej niż określona w lit. b), c);”.*

Jak wynika ze stanowiska Burmistrza Miasta Mława, zawartego w piśmie z 21 września 2026 r., w którym z *Tabeli nr 2. Zestawienie ustaleń planu z wartościami odniesienia Studium* wynika, że: *„(...)* ***Teren elementarny 1MWU Strefa Studium ZU Brak naruszenia – adaptacja istniejącej zabudowy z możliwością jej analogicznego rozwoju.*** *Teren 1MNU stanowi kontynuację przeznaczenia ustalonego w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego „Kopernika II”, uchwalonym w 1997 r. [Uchwała Nr XXXVIII/444/97 Rady Miejskiej w Mławie*

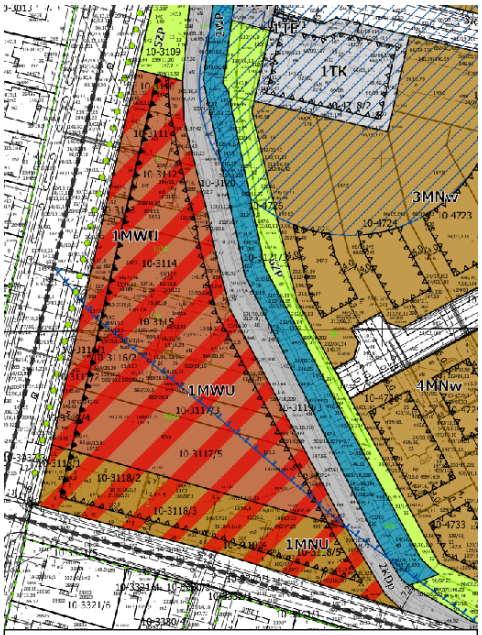
z dnia 29 grudnia 1997 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla domów jednorodzinnych w kwartale ulic: Kopernika, Torfa-Załęskiego, Powstańców Wielkopolskich, Dudzińskiego w Mławie, opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Ciechanowskiego Nr 14, poz. 67 z 1998 r.] , który przeznacza ten obszar pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną z usługami (MN/U). Teren jest konsekwentnie zagospodarowywany zgodnie z ustalonym od blisko 30 lat kierunkiem inwestycyjnym. (...)". W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż nie podziela ww. stanowiska, **gdyż z ustaleń Studium nie wynika bowiem możliwość realizowania** w ramach obszarów funkcjonalnych określonych jako *strefa zieleni urządzonej o charakterze niepublicznym* (symbol ZU), **nowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, zaś zabudowa usługowa dopuszczona w granicach ww. strefy stanowi usługi z zakresu *kultury, gastronomii, informacji turystycznej, inne usługi nieuciążliwe na terenie parku miejskiego***.

Ponadto, zdaniem organu nadzoru nieprawidłowe jest stanowisko Burmistrza Miasta Mława, iż *„(...) **Projekt planu nie wprowadza zatem nowego terenu zabudowy kosztem terenu zieleni**, (...)"*, bowiem należy zauważyć, że w granicach terenu oznaczonego w planie symbolem **1MWU**, znajdują się **niezabudowane** działki ewidencyjne, oznaczone numerami: 3110, 3113, 3114, 3117/3 oraz 3117/5, co wskazano poniżej. W świetle powyższego, ustalenia sformułowane przez Radę Miasta Mława zawarte w **§ 21** uchwały, umożliwiają realizację **nowej** zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i/lub usługowej, a więc tym samym stoją w sprzeczności z ustaleniami Studium.



Fragment ortofotomapy

źródło: https://mlawa.e-mapa.net/



Fragment rysunku planu miejscowego

(załącznik nr 1 do uchwały Nr XXIX/325/2026 Rady Miasta Mława z 25 sierpnia 2026 r.)

Niejako na marginesie należy zauważyć, że poprzednio obowiązujący plan miejscowy sporządzony został w trybie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennemu (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.) a zatem w innym trybie i przy braku związania, co do zasady ustaleniami studium, a nadto określało ono przeznaczenie zdefiniowane jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z usługami, nie zaś zabudowy wielorodzinnej lub/i usługowej.

Ponadto, Rada Miasta Mława ustalając parametry określone w **§ 21 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a, lit. b, lit. d oraz pkt 4 lit. b** uchwały, również naruszyła zapisy obowiązującego Studium, bowiem maksymalny udział powierzchni zabudowy dla powyższego obszaru funkcjonalnego, oznaczonego w Studium symbolem ZU, nie powinien przekraczać 10%, z kolei minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej powinien wynosić co najmniej 60%, zaś maksymalna intensywność zabudowy została ustalona na poziomie 0,1 i **tych wartości granicznych powinna przestrzegać Rada Miasta Mława, ustalając ww. wskaźniki dla terenu oznaczonego w planie symbolem 1MWU.**

Jednocześnie, Burmistrz Miasta Mława w piśmie z 21 września 2026 r., znak: GPP.6721.3.2021.AD, wskazał, iż *„(...) 4. Zapisy Studium określające zakres dopuszczalnego doprecyzowania jego ustaleń w planie miejscowym, przywołane w kolumnie „Ocena i podstawa" tabeli nr 2: – granice stref funkcjonalno-przestrzennych mają charakter przybliżony, a dokładne ustalenia zostaną rozstrzygnięte w planach miejscowych; ogólność mapy topograficznej 1:10 000 uniemożliwia precyzyjne wyznaczenie granic stref, wobec czego mogą występować przesunięcia w stosunku do granicy działki ewidencyjnej i faktycznej lokalizacji zagospodarowania, a ostateczne ustalenie granic terenów powinno być dokonywane w planach miejscowych;* ***– korekta zasięgu poszczególnych terenów nie może przekraczać 50 m w stosunku do przeznaczeń wyznaczonych w Studium; –*** *ustalone w Studium parametry i wskaźniki mogą zostać zawyżone lub zaniżone,* ***nie więcej jednak niż o 10 % lub 10 punktów procentowych, przy uzasadnieniu wynikającym na przykład z istniejącego zainwestowania, konfiguracji terenu lub realizacji celu publicznego;*** *– dopuszcza się, aby funkcja dopuszczona w danym terenie wyznaczonym w Studium stanowiła przeznaczenie podstawowe terenu wyznaczonego w planie miejscowym;* ***– na wszystkich terenach zainwestowanych obowiązuje zasada zachowania istniejących budynków i ich funkcji z możliwością adaptacji, przebudowy i rozbudowy;*** *przy wysokości zabudowy i maksymalnej powierzchni zabudowy dopuszczono utrzymanie istniejącego zainwestowania przekraczającego wskaźnik, a z wymogu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej wyłączono obszary już intensywniej zagospodarowane; (...) – dopuszcza się zawężanie zasięgu terenów inwestycyjnych poprzez pozostawienie dotychczasowego charakteru terenu, a w planie należy dążyć do uzupełniania terenów zabudowy mieszkaniowej zielenią ogólnodostępną i pozostawiać istniejące cieki wraz*

z ich obudową biologiczną. (...)”. W tym miejscu wskazać należy, iż wyżej przywołane zapisy Studium, dopuszczające zmianę w planach miejscowych parametrów określonych w obszarach funkcjonalnych, nie mają zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż zarówno z dokumentacji prac planistycznych, a także z ww. wyjaśnień Burmistrza Miasta Mława nie wynika zasadność zastosowania ww. ustaleń.

Tym samym należy stwierdzić, iż Rada Miasta Mława, ustalając dla terenu oznaczonego w planie miejscowym symbolem **1MWU**, zarówno **przeznaczenie** (*vide* **§ 21 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1** uchwały), jak i **wskaźniki zagospodarowania terenu i parametry kształtowania zabudowy** (*vide* **§ 21 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a, lit. b, lit. d oraz pkt 4 lit. b** uchwały), naruszyła zapisy obowiązującego Studium.

Należy w tym miejscu zauważyć, iż **organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami Studium.** Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń Studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz Miasta Mława i Rada Miasta Mława. **Sporządzając projekt planu miejscowego organ wykonawczy gminy musiał mieć zatem świadomość co do ustaleń obecnie obowiązującego Studium i projektowanych rozwiązań przestrzennych w ramach sporządzanego planu miejscowego.**

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

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;

- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18;
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

W tym miejscu wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.: *„2. **W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”,* zaś zgodnie z mającym zastosowanie w sprawie, § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 6) **ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie** linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, **w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej**, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”.*

Tymczasem, Rada Miasta Mława sformułowała ustalenia zawarte w:

- **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 2*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„2. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MNU ustala się: (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 30%; **dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika**;”*;
- **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 3*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„3. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 5MNU, 6MNU, 7MNU, 8MNU, 9MNU,*

10MNU ustala się: (...) 4) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 30%; ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;****"*;

- **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 4*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„4. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 2MNU, 3MNU, 4MNU, 11MNU, 12MNU, 13MNU ustala się: (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 30%;* ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;****"*;
- **§ 22 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MW, 2MW ustala się: (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 30%;* ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;****"*;
- **§ 23 wykazu tabelarycznego pkt 5 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MNw, 2MNw, 3MNw, 4MNw, 5MNw, 6MNw, 7MNw, 8MNw, 9MNw, 10MNw, 11MNw, 12MNw, 13MNw, 14MNw, 15MNw, 16MNw, 17MNw, 18MNw, 19MNw, 20MNw, 21MNw, 22MNw, 23MNw, 24MNw, 25MNw, 26MNw, 27MNw, 28MNw, 29MNw, 30MNw, 31MNw, 32MNw, 33MNw, 34MNw, 35 MNw, 36MNw ustala się:*

  (...) 5) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 40%; ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;****"*;
- **§ 24 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MNb, 2MNb, 3MNb, 4MNb, 5MNb, 6MNb, 7MNb, 8MNb, 9MNb, 10MNb, 11MNb, 12MNb ustala się: (...) 4) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 40%;* ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;****"*;
- **§ 25 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenu elementarnego oznaczonego w planie symbolem cyfrowo-literowym 1MNs ustala się: (...) 4) wskaźniki*

zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 40%; ***dopuszcza się zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika;"***.

W kontekście powyższego wskazać należy, że *dopuszczenie zachowania niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika* zawarte zostało w Studium (*vide* Część II pn. *„Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy"*), jednakże ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, **nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych**. Tymczasem, z przytaczanych powyżej ustaleń wynika, że naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem **ustalenia w tym zakresie zostały sformułowane w sposób niejednoznaczny**, poprzez *dopuszczenie zachowania niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika*, co *de facto* oznacza, iż wskaźnik ten nie został ustalony, a skoro przekracza minimalny wskaźnik określony w Studium to narusza również jego ustalenia.

Podkreślić w tym miejscu należy, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **obligatoryjnym** ustaleniem planu miejscowego jest sformułowanie **jednoznacznych** ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, poprzez określenie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy oraz gabarytów obiektów. Powyższe oznacza, że ustalenia w tym zakresie winny być precyzyjne i jednoznaczne, nie zaś wzajemnie wykluczające się, bądź sformułowane w sposób daleko nieprecyzyjny.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca, zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., granic i sposobów 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, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

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

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

Z powyższego wynika, iż Rada Miasta Mława **nie miała podstaw prawnych do formułowania dodatkowych wymogów odnoszących się do minimalnego procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, w ramach których ***dopuściła zachowanie niższego wskaźnika dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika***.

Powyższe oznacza, iż przywołane wyżej ustalenia uchwały, *dopuszczające zachowanie niższego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej dla działek już intensywniej zabudowanych, bez dalszego zmniejszania tego wskaźnika*, o których mowa odpowiednio w: **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 2*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a**, **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 3*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a**, **§ 21*** (* podwójna numeracja paragrafów) **ust. 4*** (* błędna numeracja jednostki redakcyjnej) **wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a**, **§ 22 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. a**, **§ 23 wykazu tabelarycznego pkt 5 lit. a, § 24 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a oraz § 25 wykazu tabelarycznego pkt 4 lit. a**, **stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu

nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z obowiązujących przepisów.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest sporządzenie projektu planu miejscowego, zawierającego część tekstową i graficzną, **zgodnie z przepisami odrębnymi**, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem, Rada Miasta Mława sformułowała ustalenia zawarte w **§ 22 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. g** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1MW, 2MW ustala się: (...) 2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (...)* ***g) dla nowej zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej nakazuje się realizację placów zabaw dla dzieci o powierzchni nie mniejszej niż 50 m² w stosunku do jednego budynku mieszkalnego;****”*, podczas gdy z § 40 ust. 8 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.), obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, wynika, że *„**8. Powierzchnia placu zabaw dla dzieci wynosi co najmniej:** 1) 1 m² na każde mieszkanie - w przypadku gdy w budynku lub zespole budynków znajduje się od 21 do 50 mieszkań; 2) 50 m² - w przypadku gdy w budynku lub zespole budynków znajduje się od 51 do 100 mieszkań; 3) 0,5 m² na każde mieszkanie - w przypadku gdy w budynku lub zespole budynków znajduje się od 101 do 300 mieszkań; 4) 200 m² - w przypadku gdy w budynku lub zespole budynków znajduje się powyżej 300 mieszkań.”*.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Mława winna uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi jest związana 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 obecne przepisy 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).

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

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

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 Miasta Mława, 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 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 prawym, 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”*.

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 2026 r. poz. 300): *„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 bezsprzeczny 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).

W świetle powyższego stwierdzić należy, iż w przedmiotowej uchwale doszło do naruszenia art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., bowiem ustalenia zawarte w § 22 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. g uchwały naruszają ww. przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a jednocześnie wykraczają poza zakres ustaleń możliwych do formułowania w ramach planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.: *„**2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo**: 1) **przeznaczenie terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*, co zostało skonkretyzowane w § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym: *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego:1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”*, a także § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, który stanowi, iż: *„Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia;”*.

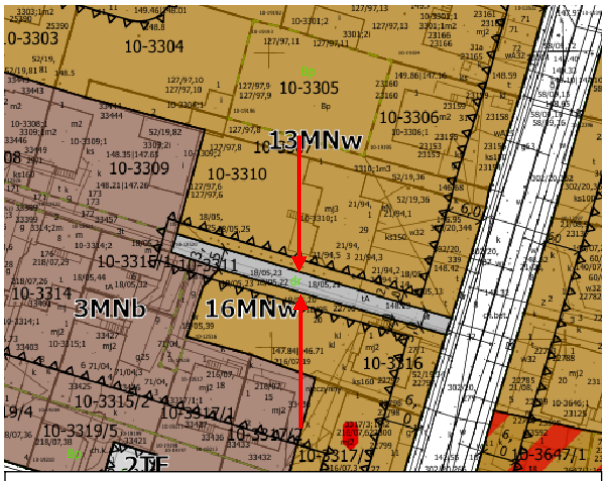
Tymczasem, jak wynika z ustaleń sformułowanych w:

- **§ 1 ust. 3 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: *„3. Przedmiotem planu są ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”*;
- **§ 2 ust. 1 pkt 2 i pkt 6** uchwały, w brzmieniu: *„1. Jako obowiązujące ustala się następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) przeznaczenia terenów elementarnych i cyfrowo-literowe oznaczenia terenów elementarnych o określonym przeznaczeniu;”*;
- **§ 4 pkt 20** uchwały, w brzmieniu: *„Ustala się przeznaczenie terenów elementarnych oznaczonych symbolami zgodnie z rysunkiem planu: (...) 20) **KDp – teren ciągu pieszego.**”*;
- **§ 35 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. b tiret czwarte** uchwały, w brzmieniu: *„Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo - literowymi 1KDp, 2KDp, 3KDp, **4KDp**, 5KDp, 6KDp, 7KDp ustala się: (...) 2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: (...) b) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających dróg: (...) **– 4KDp– zmienna w przedziale od 3,0 m do 3,5 m, zgodnie z rysunkiem planu;**”*,

podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż tereny ciągu pieszego oznaczone są symbolami: **od 1KDp do 3KDp oraz od 5KDp do 7KDp**.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło, do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, albowiem na rysunku planu brak terenu oznaczonego symbolem 4KDp, o którym mowa w **§ 35 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. b tiret czwarte** uchwały.

Dokonana przez organ analiza podjętej uchwały wykazała również, iż przy jej podejmowaniu doszło także do powstania kolejnej ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią graficzną a ustaleniami części tekstowej, bowiem z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, wynika, iż **brak oznaczenia** klasy przeznaczenia terenu oraz symbolu wraz z numeracją wyróżniającą je spośród innych terenów, **w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy** południową linią rozgraniczającą terenu 13MNw, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 2KD(L), północną linią rozgraniczającą ternu 16MNw a terenem 3MNb, zgodnie z poniższym fragmentem części graficznej.



Fragment rysunku planu miejscowego

(załącznik nr 1 do uchwały Nr XXIX/325/2026 Rady Miasta Mława z 25 sierpnia 2026 r.)

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza Miasta Mława z 21 września 2026 r., znak: GPP.6721.3.2021.AD, stanowiących odpowiedź na pismo organu nadzoru z 14 września 2026 r., znak: WP-I.4130.1133.2026, w których stwierdzono, że: *„(...) Obszar wskazany w wezwaniu na fragmencie rysunku planu stanowi teren elementarny oznaczony symbolem 4KDp.* ***Brak symbolu cyfrowo-literowego na tym fragmencie rysunku wynika z technicznego pominięcia etykiety przez program wykorzystywany do opracowania załącznika graficznego.*** *Pominięcie dotyczy wyłącznie wyświetlenia etykiety i nie obejmuje linii rozgraniczających tego terenu ani odnoszących się do niego*

ustaleń tekstowych. Teren 4KDp został wprost wymieniony w § 35 uchwały, który ustala dla niego przeznaczenie podstawowe jako teren ciągu pieszo-rowerowego oraz szerokość w liniach rozgraniczających od 3,0 m do 3,5 m. Wskazany fragment rysunku należy zatem odczytywać jako teren 4KDp, objęty ustaleniami § 35 uchwały. (...)". Wskazać przy tym należy, iż organ nadzoru nie uwzględnił ww. wyjaśnień, bowiem 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. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

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

ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *„Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej."* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *„Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis."* (publ. LEX 418919);
- wyroku 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w brzmieniu: *„W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Cześć tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”*;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Cześć graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14).”* (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14.

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 o zagospodarowaniu przestrzennym, 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 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym *„2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.”*, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy podkreślić, że **ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego** i w konsekwencji powoduje stwierdzenie nieważności uchwały rady gminy w części.

W tym miejscu należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. **Skoro plan przewiduje jednak realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia

interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna i minimalna intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalna wysokość zabudowy**, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości, a także należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób nieprawidłowy, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy również zauważyć, że **jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków: minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy**;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury planu miejscowego, należy stwierdzić, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać obligatoryjnie maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy**.

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

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że Rada Miasta Mława **nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania zarówno terenu zabytkowego zamkniętego cmentarza**, oznaczonego na rysunku planu symbolem **1ZC**, jak i **terenów zieleni urządzonej**, oznaczonych na rysunku planu kolejnymi symbolami **od 1ZP do 8ZP**.

Jak wynika bowiem z:

- **§ 26 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1, pkt 1*** (*błędna numeracja jednostki redakcyjnej), **pkt 3 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenu elementarnego oznaczonego w planie symbolem cyfrowo-literowym 1ZC ustala się: 1) przeznaczenie terenu elementarnego: przeznaczenie podstawowe: teren zabytkowego zamkniętego cmentarza; 1) zasady użytkowania i zagospodarowania terenu elementarnego: a) ustala się zachowanie istniejącego zabytkowego cmentarza;* ***b) zakazuje się lokalizacji budynków i innych naziemnych obiektów kubaturowych*** *z wyjątkiem lit. c; c) dopuszcza się realizację elementów zagospodarowania takich jak: ścieżki piesze oraz innych elementów małej architektury; d) nakazuje się pielęgnację i właściwe utrzymanie zieleni; e) zagospodarowanie cmentarza należy realizować zgodnie ze stosownymi przepisami odrębnymi dotyczącymi cmentarzy i chowaniu zmarłych; (...) 3) wskaźniki zagospodarowania terenu elementarnego: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 90 %;* ***b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,05 powierzchni działki; c) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,01; d) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,1; 4) wysokość zabudowy: nie więcej niż 8 m****;”*;
- **§ 27 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1, pkt 2**, **pkt 3 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„1. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP ustala się: 1) przeznaczenie terenów elementarnych: przeznaczenie podstawowe: teren zieleni urządzonej; 2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: a) ustala się realizację ogólnodostępnego terenu zieleni urządzonej poprzez: – realizację alejek i chodników dla pieszych, ścieżki rowerowej; – wyposażenie w obiekty niezbędne do prawidłowego funkcjonowania terenu takie jak ławki, kwietniki, murki oporowe, śmietniki, latarnie, wodotryski, pergole i inne elementy małej architektury; – maksymalne wykorzystanie istniejących drzew w kompozycji zieleni urządzonej; b) dopuszcza się realizację terenowych urządzeń sportu i rekreacji tj.: boisk, placów zabaw, siłowni terenowych;* ***c) zakazuje się lokalizacji budynków i innych naziemnych obiektów kubaturowych*** *z wyjątkiem lit. a, b; d) nakazuje się pielęgnację i właściwe utrzymanie zieleni; 3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 70 %;* ***b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,1 powierzchni działki; c) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,01; d) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,1; 4) wysokość zabudowy: nie więcej niż 10 m*** *z zastrzeżeniem §5 ust. 1 pkt 7;”*;
- **§ 27 ust. 2 wykazu tabelarycznego pkt 1, pkt 2**, **pkt 3 i pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„2. Dla terenów elementarnych oznaczonych w planie symbolami cyfrowo-literowymi 7ZP, 8ZP ustala się: 1) przeznaczenie terenów elementarnych: przeznaczenie podstawowe: teren zieleni*

urządzonej; 2) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów elementarnych: a) ustala się realizację ogólnodostępnego terenu zieleni urządzonej poprzez: – realizację alejek pieszych, ścieżki rowerowej; ***b) zakazuje się lokalizacji budynków i innych naziemnych obiektów kubaturowych;*** *c) nakazuje się pielęgnację i właściwe utrzymanie zieleni; 3) wskaźniki zagospodarowania terenów elementarnych: a) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej 90 %;* ***b) powierzchnia zabudowy – maksymalnie 0,1 powierzchni działki; c) minimalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,01; d) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 0,1; 4) wysokość zabudowy: nie więcej niż 10 m z zastrzeżeniem §5 ust. 1 pkt 7;*** *”,*

co oznacza, że sformułowano sprzeczne ustalenia, z uwagi na fakt, iż mimo wprowadzonego *zakazu lokalizacji budynków*, z jednej strony sformułowano ustalenia w zakresie powierzchni zabudowy, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy, a tym samym dopuszczono możliwość realizacji budynków na terenach oznaczonych symbolami: 1ZC, 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP oraz 8ZP, z drugiej zaś strony w ogóle nie określono linii zabudowy na ww. terenach, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru wskazuje, że przez *zabudowę* należy rozumieć budowę w rozumieniu art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, z późn. zm.), a więc zabudowa związana jest z wykonywaniem obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego. Przez zabudowę należy zatem rozumieć realizację budynków, jak również pozostałych obiektów budowlanych. Z kolei stosownie do art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, przez *obiekt budowlany* należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych.

Powyższe oznacza, iż Rada Miasta Mława wprowadziła ***zakaz lokalizacji budynków*** na terenach oznaczonych symbolami: **1ZC**, **1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP oraz 8ZP**, a **jednocześnie**, ustalając *powierzchnię zabudowy, minimalny wskaźnik intensywności zabudowy* oraz *maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy*, a także *wysokość zabudowy*, dopuściła możliwość realizacji **budynków** na terenach oznaczonych symbolami: **1ZC**, **1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP oraz 8ZP**, przy czym **w ogóle nie określiła linii zabudowy** na ww. terenach.

W tym miejscu ponownie należy wskazać, iż określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należą do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń wewnętrznie sprzecznych **jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej", przepisy redaguje się poprawnie pod względem językowym. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)"* (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

Tymczasem **z powyższych ustaleń uchwały nie wynika jednoznacznie jakie faktycznie działania inwestycyjne na terenie zabytkowego zamkniętego cmentarza oznaczonego symbolem 1ZC, a także na terenach zieleni urządzonej, oznaczonych symbolami od 1ZP do 8ZP, są dopuszczalne**, bowiem w związku z ustaleniami w zakresie *powierzchni zabudowy, minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy* oraz *maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy*, a także *wysokości zabudowy,* **dopuszczono możliwość realizacji budynków,** podczas gdy **na ww. terenach nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy, co sugerować by mogło, iż w ramach ww. jednostek terenowych nie przewiduje się możliwości realizacji budynków, co wprost wskazała Rada Miasta Mława w ramach ustaleń zawartych w: § 26 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 1*** (*błędna numeracja jednostek redakcyjnych) **lit. b, § 27 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. c oraz § 27 ust. 2 wykazu tabelarycznego pkt 2 lit. b.**

Innymi słowy, skoro na ww. terenie zabytkowego zamkniętego cmentarza oraz terenach zieleni urządzonej nie przewiduje się lokalizacji budynków, co sugeruje brak nieprzekraczalnej linii zabudowy, a także wprowadzony *zakaz lokalizacji budynków*, to tym samym brak podstaw prawnych

do określenia *powierzchni zabudowy, minimalnego wskaźnik intensywności zabudowy* oraz *maksymalnego wskaźnik intensywności zabudowy*, a także wysokości zabudowy. Z kolei w przypadku dopuszczenia realizacji budynków, na co wskazywać by mogły ww. ustalenia, zawarte w: § 26 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. b, lit. c i lit. d oraz pkt 4 uchwały, § 27 ust. 1 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. b, lit. c i lit. d oraz pkt 4 uchwały i § 27 ust. 2 wykazu tabelarycznego pkt 3 lit. b, lit. c i lit. d oraz pkt 4 uchwały, **należało wyznaczyć nieprzekraczalną linię zabudowy na powyższych terenach** i w konsekwencji do powyższego, nie wprowadzać *zakazu lokalizacji budynków.*

Reasumując, dla terenów oznaczonych symbolami: **1ZC oraz od 1ZP do 8ZP**, w ramach ww. ustaleń części tekstowej, określono maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, a także powierzchnię zabudowy, co oznacza możliwość realizacji budynków, pomimo, iż w granicach ww. terenu nie wyznaczono linii zabudowy na rysunku planu, a także wprowadzono *zakaz lokalizacji budynków*. **Sprzeczność ta oznacza, że nie jest wiadomym, czy w ogóle, a jeżeli tak to w jakich granicach, możliwa jest realizacja m.in. nowej zabudowy, co w praktyce oznacza, iż nie jest wiadomym, jakie faktycznie działania inwestycyjne na powyższym terenie są dopuszczalne**.

Ponownie wskazać należy, iż w przypadku dopuszczenia możliwości realizacji budynków, plan winien zawierać **wszystkie** obligatoryjne elementy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., bowiem brak chociaż jednego z tych elementów uniemożliwia zastosowanie planu w praktyce. Brak zatem podstaw prawnych do formułowania ustaleń, które będą precyzować jedynie wybiórcze kwestie. **W świetle powyższego niezbędne jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZC, 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP oraz 8ZP.**

Niezależnie od powyższego, w ramach **§ 36 ust. 3** uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„3. Traci moc Uchwała Nr **I/50/2003** Rady Miejskiej w Mławie z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Kopernika" w Mławie (Dz. Urz. Województwa Mazowieckiego nr 226 z 2003-08-20, poz. 5922)”*, podczas gdy Rada Miasta Mława podjęła 31 marca 2003 r. uchwałę Nr **VI/50/2003**, co wprost przyznał Burmistrz Miasta Mława w piśmie z 21 września 2026 r., znak: GPP.6721.3.2021.AD: *„(...) **Przywołanie w § 36 ust. 3 uchwały numeru „I/50/2003” nastąpiło wskutek omyłki pisarskiej**. Zamiarem tego przepisu było wskazanie uchwały Rady Miejskiej w Mławie z dnia 31 marca 2003 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „Kopernika” w Mławie, opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 226 z dnia 20 sierpnia 2003 r. pod poz. 5922. **Prawidłowy numer uchwały: „VI/50/2003”**. Omyłka dotyczy*

oznaczenia numeru uchwały, natomiast pozostałe dane przywołane w § 36 ust. 3 identyfikują akt, którego ustalenia miały utracić moc w granicach obszaru objętego planem. (...)”.

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

Dlatego też przywoływanie w treści planu uchwały w sprawie innego, obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **z błędnym** jej numerem, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Tymczasem plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że *postanowienie końcowe* zawarte w **§ 36 ust. 3** uchwały stanowi powtórzenie normy zawartej w przepisie wyższego rzędu, bowiem z woli samego ustawodawcy, na mocy art. 34 ust. 1 ustawy o p.z.p. ***„1. Wejście w życie planu miejscowego powoduje utratę mocy obowiązującej innych planów zagospodarowania przestrzennego lub ich części odnoszących się do objętego nim terenu.”***.

Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 36 ust. 3, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu prawa miejscowego, w takim zakresie, by ustalenia planistyczne spełniały wymogi wynikające z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały całych jednostek terenowych, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania już rozpoczętej procedury planistycznej, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (tak: 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. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102).

Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie*

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

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.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. Akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138)*.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak zamieszczenia informacji, w załączniku nr 2 do uchwały, dotyczącej faktycznego sposobu rozstrzygnięcia, przez Radę Miasta Mława, uwag wniesionych do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, których głosowanie potwierdza nagranie zamieszczone na oficjalnej stronie internetowej Miasta Mława (dostępne pod adresem: https://bip.mlawa.pl/artykul/xxix-sesja-rady-miasta-mlawa-z-dnia-25-sierpnia-2026r). Powyższe należy kwalifikować jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, albowiem podczas sesji finalnie doszło jednak do rozpatrzenia uwag, zaś fakt ten nie został jedynie odnotowany w załączniku nr 2 do uchwały. W kontekście powyższego naruszenia, organ nadzoru zobowiązuje Radę Miasta Mława do jednoznacznego określenia rozstrzygnięcia o sposobie rozpatrzenia uwag, w dedykowanych załącznikach, do kolejno podejmowanych uchwał w przedmiocie planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXIX/325/2026 Rady Miasta Mława z 25 sierpnia 2026 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Kopernika”,* w zakresie ustaleń, o których mowa w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym