



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 29 października 2025 r.

WP-I.4131.207.2025

Rada Miasta Ostrołęki

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 2025 r. poz. 1153 i poz. 1436)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 214/XXX/2025 Rady Miasta Ostrołęki z 25 września 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Łazek” w Ostrołęce - etap IV”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 4;
- § 7 pkt 10 lit. c, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i budynków mieszkalnych wielorodzinnych (...)”;
- § 16 pkt 9, w odniesieniu do sformułowania: „(...) na terenie 2U (...)”;
- części graficznej, w odniesieniu do legendy rysunku planu miejscowego, w zakresie w jakim zalicza stanowisko archeologiczne wraz z otoczeniem do jego ustaleń.

Uzasadnienie

Na sesji 25 września 2025 r. Rada Miasta Ostrołęki podjęła uchwałę Nr 214/XXX/2025 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Łazek” w Ostrołęce - etap IV”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z „art. 67 ust. 3 pkt 2” 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 2 października 2025 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Ostrołęki z 26 września 2025 r., znak: WPR.0008.10.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, co skutkowało koniecznością przeprowadzenia tzw. postępowania wyjaśniającego, zgodnie z pismem z 6 października 2025 r., znak: WP-I.4130.767.2025, a następnie wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Ostrołęki zawiadomienia z 15 października 2025 r., znak: WP-I.4131.207.2025.

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

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie 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.

Należy wskazać, że skoro pismami z **7 września 2023 r.** znak: PZR.6721.9.20.2021, Prezydent Miasta Ostrołęki wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miasta Ostrołęki zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 370/XXXVIII/2020 z **30 grudnia 2020 r.**, zmienionej uchwałami: Nr 511/LIII/2021 z 25 listopada 2021 r., Nr 713/LXXVIII/2023 z 30 marca 2023 r., Nr 823/XCII/2024 z 31 stycznia 2024 r. oraz Nr 856/XCIV/2024 z 28 marca 2024 r., to zastosowanie, w przedmiotowej sprawie, znajdują przepisy ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 2, pkt 3 i pkt 3a ustawy o p.z.p., „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego; 3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu; 3a) zasady kształtowania krajobrazu;*”. Konkretyzację ww. przepisów odnaleźć możemy na gruncie, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 4 pkt 2 i pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Ponadto, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”.

Tymczasem, jak wynika z treści:

- § 7 pkt 10 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz zasady kształtowania krajobrazu: (...) 10) ustala się zasady kolorystyki elewacji budynków i pokryć dachowych na obszarze objętym planem: (...) c) dopuszcza się stosowanie odcieni spoza określonych w lit. b przedziałów barw na fragmentach ścian tynkowanych lub wykonanych z betonu barwionego nieprzekraczających 30% powierzchni danej elewacji, za wyjątkiem elewacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych i **budynków mieszkalnych wielorodzinnych***”, podczas gdy w granicach przedmiotowego planu miejscowego brak terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną;
- § 16 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1U, 2U, 3U i 4U ustala się: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z § 11, w tym ograniczenia odległości w realizacji budynków od granicy lasu **na terenie 2U***”, podczas gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego ograniczenia

odległości w realizacji budynków od granicy lasu występują na terenie oznaczonym symbolem 3U, nie zaś na terenie 2U.

Powyższe znajduje odzwierciedlenie w wyjaśnieniach Prezydenta Miasta Ostrołęki zawartych w piśmie z 7 października 2025 r. znak: PZR.6721.9.29.2021, stanowiącym odpowiedź na pismo organu nadzoru z 6 października 2025 r. znak: WP-I.4130.767.2025, w którym stwierdzono, iż: „(...) ***W zapisie ustaleń zawartych § 7 pkt 10 lit. c ww. uchwały zaistniała omyłka pisarska w procesie redakcyjnym poprzez niepotrzebne wpisanie wyrazów: „(...) i budynków mieszkalnych wielorodzinnych”. W zapisie ustaleń zawartych § 16 pkt 9 ww. uchwały zaistniała omyłka pisarska w procesie redakcyjnym (na etapie opracowania ostatecznej wersji projektu planu) poprzez niepotrzebne wpisanie wyrazów: „(...) w tym ograniczenia odległości w realizacji budynków od granicy lasu na terenie 2U.”** Poprawne przyporządkowanie odpowiedniego terenu funkcjonalnego ma odzwierciedlenie na rysunku planu, co umożliwia jednoznaczne powiązanie jego części tekstowej i graficznej oraz poprawne wskazanie właściwego terenu objętego w/w regulacją. Wyżej wymienione sformułowania w tekście uchwały są zbędne i kwalifikują się do ewentualnego wykreślenia. Sformułowania te nie mają znaczenia dla całości uchwały i nie odnoszą się do żadnych innych ustaleń czy to w tekście uchwały czy na rysunku planu, a ich brak nie zmienia wartości normatywnej uchwały.(...)”.*

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały, a także sprzeczności pomiędzy ustaleniami części tekstowej a rysunkiem planu, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe znajduje potwierdzenie również w ramach ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie 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 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;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- 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;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *„Część 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).

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym*

w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.";

- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „*Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku."*."

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując należy podkreślić, że ewidentna wewnętrzna sprzeczność części tekstowej uchwały, a także sprzeczność pomiędzy jej częścią tekstową a częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku powyższe sprzeczności, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności części tekstowej uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu.

W tym miejscu uzasadnienia organ nadzoru ponownie wskazuje, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego, którą ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1292, z późn. zm.), w tym art. 7 określający formy ochrony zabytków, w następującym brzmieniu: „**Formami ochrony zabytków są:** 1) **wpis do rejestru zabytków**; 1a) **wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa**; 2) **uznanie za pomnik historii**; 3) **utworzenie parku kulturowego**; 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji

inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z cytowanego powyżej przepisu jednoznacznie wynika, że wpis do rejestru zabytków jest innym rodzajem formy ochrony zabytków, niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Ww. przepis skorelowany został z przepisami:

- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, przy czym ustalenia w tym zakresie,

przy zastosowaniu przepisów ww. rozporządzenia, tj.

- § 2 pkt 6 w ramach którego sprecyzowano, że nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów oznaczają **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;**
- § 7 pkt 6, zgodnie z którym **rysunek projektu planu miejscowego powinien zawierać granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych;**

- § 8 ust. 2 zdanie 1, stosownie do którego, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Prawidłowa wykładania ww. przepisów prowadząca do ich właściwego zastosowania winna zatem prowadzić do wniosku, że w celu ochrony otoczenia i ekspozycji zabytku należy wyznaczyć na rysunku planu miejscowego strefę ochrony otoczenia i zabytku, będącą ustaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do której, w części tekstowej winny być sformułowane w sposób jednoznaczny, ustalenia ochrony, poprzez określenie sposobów zagospodarowania terenów położonych w takiej strefie oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że przepisy art. 1 ust. 2 pkt 4 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nakładają na gminy obowiązek uwzględniania w planowaniu przestrzennym wymagań w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, przy czym sporządzany projekt planu miejscowego winien zostać sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi.

Przepisem odrębnym w tym zakresie są przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w tym:

- art. 18 ust. 1, zgodnie z którym ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- art. 18 ust. 2 pkt 3, zgodnie z którym w planie miejscowym „ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenu uwzględniające opiekę nad zabytkami.”;
- art. 19 ust. 1, zgodnie z którym **w planie miejscowym uwzględnia się, w szczególności ochronę: „ochronę zabytków nieruchomych: 1) objętych formami ochrony, o których mowa w art. 7, wraz z ich otoczeniem; 2) ujętych w wojewódzkiej lub gminnej ewidencji zabytków.”;**
- art. 19 ust. 3, zgodnie z którym **w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków.**

Jednocześnie, stosownie do dyspozycji art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opieki nad zabytkami, **formami ochrony zabytków są:** „1) **wpis do rejestru zabytków;** 1a) *wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa;* 2) *uznanie za pomnik historii;* 3) *utworzenie parku kulturowego;* 4) **ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na

realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.”.

Z przytoczonych powyżej przepisów, w tym z art. 7 pkt 1 i pkt 4 oraz art. 19 ust. 1 pkt 1 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jednoznacznie wynika, że **wpis do rejestru zabytków stanowi inną – w rozumieniu niezależną - formę ochrony zabytków niż ustalenia ochrony zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.**

Na powyższe wskazują również przepisy art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którymi obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej, które powinny zostać zmaterializowane w formie jednoznacznie sformułowanych ustaleń odnośnie obiektów i terenów **chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, które odbywać się powinno poprzez określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów, rozumianych jako jednoznaczne **określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.**

Innymi słowy, w świetle art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego są jedną z ustawowych form ochrony zabytków obok wpisu do rejestru zabytków, uznania za pomnik historii, bądź utworzenia parku kulturowego. Szczegółowe unormowania co do realizacji obowiązku uwzględniania w aktach planistycznych ochrony zabytków zawarte zostały w cytowanych powyżej przepisach art. 18 i 19 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ponadto w art. 20 tejże ustawy ustanowiono wymóg uzgadniania projektów planów miejscowych z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Dokonywane przez organy gminy ustalenia w planie miejscowym służące ochronie dziedzictwa kulturowego i zabytków mieszczą się w sferze prawotwórczej organu planistycznego, mającego umocowanie ustawowe do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, zgodnie z art. 3 ust. 1, art. 14 ust. 8 i art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Ustawodawca w ramach przywołanych powyżej przepisów w sposób wyraźny odróżnia wpis do rejestru zabytków od ustaleń ochronnych, związanych co prawda z zabytkiem, ale stanowiących formę ochrony zabytków ustaloną w planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że wpis do rejestru zabytków dokonuje właściwy miejscowo konserwator zabytków (art. 9 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami), zaś plan miejscowy uchwała właściwa miejscowo rada gminy (*quod vide* art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.).

W warunkach niniejszej sprawy należy także odróżnić kwestie związane z ochroną zabytku indywidualnego oraz obszarowego. Wpis obszarowy w ramach rejestru zabytków oznacza, że ochronie prawnej podlegają wszystkie znajdujące się na tym obszarze obiekty. Inny natomiast jest tylko zakres ochrony takich obiektów niż obiektów wpisanych indywidualnie do rejestru zabytków. Wpisany jest obszar ze względu na swoje zabytkowe cechy. Natomiast w przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo zespołu budowlanego (zlokalizowanego na obszarze objętego ochroną układu urbanistycznego lub ruralistycznego), tj. powiązanej przestrzennie grupy budynków, przedmiotem ochrony jest ten zespół, który tworzą wchodzące w jego skład budynki m.in. ze względu na wyróżniające cechy zespołu formę architektoniczną i styl.

W przypadku wpisania do rejestru zabytków dodatkowo również budynku (nieruchomości), który wchodzi w skład zespołu budowlanego, przedmiotem ochrony dodatkowej jest sam budynek ze względu na cechy zabytkowe tego budynku. W przypadku wpisu obszarowego ochronie podlegają zewnętrzne cechy obiektów (tworzące substancję zabytkową). W przypadku wpisu indywidualnego ochrona jest szersza, gdyż obejmuje również wnętrze obiektu, co oznacza, że zezwoleń konserwatora zabytków wymagają również prace budowlane prowadzone wewnątrz budynku wpisanego indywidualnie do rejestru zabytków. (tak: teza do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 kwietnia 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1688/18, publ. Legalis).

Ochrona zabytków realizowana przez organ planistyczny powinna być komplementarna do innych form ochrony zabytków, tak aby działania różnych organów administracji publicznej w sposób efektywny zapewniały warunki prawne umożliwiające trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie stosownie do art. 4 pkt 1 i 6 ustaw o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24 kwietnia 2019 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3112/18, publ. Legalis).

Ponadto, jak wskazano w tezie do ww. wyroku *„Forma ochrony zabytków, polegająca na wpisie obiektu do rejestru zabytków stanowi najwyższy reżim ochrony przewidziany ustawą o ochronie zabytków. Oczywiście okoliczność ta co do zasady nie wyklucza zastosowania co do konkretnych zabytków dodatkowych ustaleń ochronnych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, lecz musi być to podyktowane względami wskazującymi na niezbędność takich rozwiązań z punktu widzenia potrzeb ochrony zabytków i wymagań związanych z ustalaniem zasad zagospodarowania i zabudowy oznaczonego terenu.”*.

Mają na uwadze powyższe wskazać należy, iż w ramach planu miejscowego **ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę**

znajdujących się na tym obszarze zabytków, zaś granice stanowiska archeologicznego mogą co najwyżej stanowić element informacyjny planu miejscowego.

Wskazać przy tym należy, że zgodnie z § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 9) w razie potrzeby oznaczenia elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego.*”. Tym samym elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami, zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi.

Tymczasem, jak wynika z legendy zamieszczonej na rysunku planu miejscowego, a także z treści zawartej w § 3 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: 4) stanowisko archeologiczne wraz z oznaczeniem;*”, **podczas gdy granice stanowiska archeologicznego mogą co najwyżej stanowić element informacyjny planu, nie zaś jego ustalenie.**

Co więcej, oznaczenie opisane w legendzie zamieszczonej na rysunku planu jako „*stanowisko archeologiczne wraz z oznaczeniem: 38-71 obszar AZP; 17 – numer stanowiska archeologicznego na obszarze AZP*”, zostało wyznaczone zarówno w granicach obszaru objętego planem miejscowym, jak i **poza jego granicami**, co stanowi wykroczenie poza obszar określony przez Radę Miasta Ostrołęki w uchwale przystąpieniowej Nr 370/XXXVIII/2020 z 30 grudnia 2020 r. „*w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Łazek” w Ostrołęce*”, zmienionej uchwałami: Nr 511/LIII/2021 z 25 listopada 2021 r., Nr 713/LXXVIII/2023 z 30 marca 2023 r., Nr 823/XCII/2024 z 31 stycznia 2024 r. oraz Nr 856/XCIV/2024 z 28 marca 2024 r.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż uchwała narusza, w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego określone w przepisach: art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 4 oraz § 4 pkt 4 i § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4, art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z uwagi na zaliczenie oznaczenia de facto granic stanowiska archeologicznego do obowiązujących ustaleń planu, zamiast do jego elementów informacyjnych.

Stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie:

- § 3 ust. 1 pkt 4;
- części graficznej, w odniesieniu do legendy rysunku planu miejscowego, w zakresie w jakim zalicza stanowisko archeologiczne wraz z otoczeniem do jego ustaleń,

spowoduje, iż oznaczenie granic stanowiska archeologicznego stanowić będzie jedynie element informacyjny, co doprowadzi do spójności aktu prawa miejscowego i jego zgodności z uchwałą intencyjną.

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.

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

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa*

wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

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

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

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

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 214/XXX/2025 Rady Miasta Ostrołęki z 25 września 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rejonu „Osiedle Łazek” w Ostrołęce - etap IV”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/