



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 sierpnia 2025 r.

WP-I.4131.160.2025

Rada Miejska Sierpca

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 173/XIX/2025 Rady Miejskiej Sierpca z 25 czerwca 2025 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ETAP II: „Sierpienica – Skansen”*, w odniesieniu do ustaleń:

- § 8 ust. 6;
- § 9 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) 7, (...)”;
- § 10 ust. 2, w zakresie sformułowania: „(...) W sytuacjach uzasadnionych istniejącymi uwarunkowaniami terenowymi (...)”;
- § 30 ust. 3 pkt 2, w zakresie w jakim nie odnosi się do nadziemnej intensywności zabudowy;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5MN-U.

Uzasadnienie

Na sesji 25 czerwca 2025 r. Rada Miejska Sierpca podjęła uchwałę Nr 173/XIX/2025 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ETAP II: „Sierpienica – Skansen”*.

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.”*, przy czym w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdzie przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4 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 7 lipca 2025 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Sierpc z 2 lipca 2025 r., znak: WPS.6722.3.2023, a także 8 lipca 2025 r. przy piśmie tego samego organu z 2 lipca 2025 r. znak: WO.0711.20.2025.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej Sierpca zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 lipca 2025 r., znak: WP-I.4131.160.2025, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

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 podkreślić, że skoro pismami z **18 września 2024 r.** oraz **7 lutego 2025 r.** znak: WPS.6722.3.2023, Burmistrz Miasta Sierpc wystąpił z wnioskiem, odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś Rada Miejska Sierpca zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego na podstawie uchwały Nr 436/LVI/2018 z **18 kwietnia 2018 r.**, zmienionej uchwałami: Nr 444/LVII/2022 z 26 stycznia 2022 r., Nr 664/LXXXII/2023 z 28 czerwca 2023 r. oraz Nr 121/XII/2025 z 29 stycznia 2025 r., to zastosowanie w przedmiotowej sprawie znajduje odpowiednio przepis **art. 67 ust. 3 pkt 1 i pkt 4** ustawy zmieniającej, 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; (...) 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.*”.

Powyższe oznacza, że w tym przypadku stosuje się m.in. przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r.

Z uwagi na fakt, iż procedura planistyczna została rozpoczęta i niezakończona przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, pozostałe przepisy ustawy o p.z.p., tj. niewymienione w art. 67 ust. 3 pkt 1-3 tej ustawy, stosuje się w brzmieniu obowiązującym przed 24 września 2023 r., przy czym powyższe dotyczy również trybu kolejno dokonywanych czynności planistycznych, o których mowa w art. 17 ustawy o p.z.p., który winien odbywać się w oparciu o przepisy sprzed ww. nowelizacji, z wyłączeniem organów, o których mowa w art. 17 pkt 6 ww. ustawy.

Mając zatem na uwadze przepis **art. 15 ust. 2 pkt 6** ustawy o p.z.p., w brzmieniu **po 24 września 2023 r.:** „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów*

zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”, przy czym przez m.in.:

- **intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni wszystkich kondygnacji budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 31 lit. a ustawy o p.z.p.;
- **nadziemną intensywność zabudowy** należy rozumieć stosunek sumy powierzchni kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej działki budowlanej - zgodnie z art. 2 pkt 32 lit. a ustawy o p.z.p.;

Tymczasem, **wbrew ww. przepisom, sformułowano ustalenia w § 30 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu:** „Ustalenia dla terenu komunikacji kolejowej i szynowej oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK: (...) 3. Wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) 2) **intensywność zabudowy: od 0,0001 do 5,0;**”, przy czym jednocześnie w treści ustaleń zawartych odpowiednio w: § 21 ust. 4 pkt 4, § 22 ust. 4 pkt 3, § 24 ust. 4 pkt 4, § 31 ust. 3 pkt 3, § 32 ust. 4 pkt 3 oraz § 33 ust. 5 pkt 3 uchwały, **zastosowano już w sposób prawidłowy, przepisy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu po nowelizacji.**

Mając zatem na uwadze powyższe, należy stwierdzić, że w przedmiotowej sprawie doszło do **braku określenia maksymalnej i minimalnej nadziemnej intensywności zabudowy, jako wskaźników obligatoryjnych na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1KK, co uznać należy za istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.**

W tym miejscu należy zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu 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 nadziemna intensywność zabudowy**, maksymalna powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna, 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 wskazać, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać, w przypadku:

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

Ponadto, na zasadzie fakultatywności, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 11 ustawy o p.z.p., dla procedur, dla których mają zastosowanie znowelizowane przepisy, które weszły w życie z dniem 24 września 2023 r., możliwe jest także określenie wskaźnika maksymalnej intensywności zabudowy.

Biorąc pod uwagę przepisy ustawy o p.z.p., obowiązujące w dacie sporządzania procedury przedmiotowego planu miejscowego, należy stwierdzić, że **przedmiotowa uchwała powinna zawierać maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy**, maksymalny udział powierzchni zabudowy oraz wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, a także wysokość i linie zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1KK.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

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

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

Stosownie do wymogów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu, **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również **nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie, normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb: (...) 10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.*”.

Skoro zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych, to nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, czy też sformułowań pozostających w sprzeczności z innymi regulacjami, a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p., a także uregulowań wykraczających poza zakres kompetencji określonej w przepisach ustawy o p.z.p.

Brak wyrażenia jakiegokolwiek normy prawnej odnosi się do zapisów zawartych w § 10 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) W sytuacjach uzasadnionych istniejącymi uwarunkowaniami terenowymi dopuszcza się wydzielenie działek o powierzchni mniejszej lub większej o nie więcej niż 20% od powierzchni nowowydzielanych działek ustalonych w Rozdziale 2.”.

W kontekście tych „ustaleń” należy zauważyć, że na mocy art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych ustala się w planie miejscowym w zależności od potrzeb. Rada Miejska Sierpca w ramach ustaleń szczegółowych zawartych w: § 21 ust. 5, § 22 ust. 5, § 23 ust. 5, § 24 ust. 5, § 31 ust. 4, § 32 ust. 5 oraz § 33 ust. 6 uchwały, określiła minimalną powierzchnię nowo wydzielanych działek budowlanych dla poszczególnych jednostek terenowych.

Natomiast wskazane powyżej ustalenia uchwały, nie wyrażają żadnej normy prawnej, możliwej do zastosowania w sprawie, tj. normy, która miałaby wynikać z ww. przepisów.

Organ nadzoru wskazuje, że uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Skoro zatem zapisy uchwały, o których mowa powyżej nie wyrażają żadnej normy prawnej do zastosowania w sprawie, to tym samym w sposób istotny naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

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 Miejskiej Sierpca, 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 orzecnictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału

Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1*

i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Stosownie do wcześniej zawartych wyjaśnień, przytoczone powyżej zapisy planu miejscowego, wykraczają poza dopuszczalny zakres ustaleń planu określony zarówno w ustawie o p.z.p., jak też w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w tym zakresie.

Kwestionowane powyżej przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwalodawczego gminy. Tym samym, naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe oznacza zatem, że w treści planu miejscowego nie można zawierać zapisów nienormatywnych, w tym dotyczących dopuszczenia wydzielenia działek o powierzchni mniejszej lub większej, w sytuacjach uzasadnionych istniejącymi uwarunkowaniami terenowymi. Tymczasem ustalenia, o których mowa w § 10 ust. 2 uchwały, zostały wydane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, co narusza zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Ponadto, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej;*”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy w § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie

obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń części tekstowej planu, zawartych w § 9 ust. 1, w brzmieniu: „(...) *Zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych, oraz dóbr kultury współczesnej: 1. Wskazuje się ujęte w wojewódzkiej ewidencji zabytków stanowiska archeologiczne (AZP 43-53 nr 7, 8, 9), dla których obowiązują przepisy odrębne z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.*”, **podczas gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1, o którym mowa w § 1 ust. 1 uchwały, oznaczono jedynie dwa stanowiska archeologiczne.**

Powyższe znajduje również potwierdzenie w wyjaśnieniach Burmistrza Miasta Sierpc, zawartych w piśmie z 1 sierpnia 2025 r. znak: WPS.6722.3.2023, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie organu nadzoru o wszczęciu postępowania nadzorczego z 30 lipca 2025 r. znak: WP-I.4131.160.2025, w którym stwierdzono, iż: „(...) wyjaśniam, że: (...) Ad. 2) *W §9 ust. 1 omyłkowo zostało wskazane stanowisko AZP 43-53 nr 7.*”.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały **doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną planu miejscowego**, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, że: „2. *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.*”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zdanie 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku 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,*

iz 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06,
- 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 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 tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w wadliwej części. W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdzono również, iż część jej ustaleń, zawartych w § 8 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Zasady kształtowania krajobrazu: (...) 6. Zakazuje się groduzenia nieruchomości przyległych do publicznych śródlądowych wód powierzchniowych w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar.”, wykracza 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.

W tym miejscu należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. **zasady i warunki sytuowania** obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, **mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego** (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić **zakaz** sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem sztyldów.

Organ nadzoru wskazuje, iż z **dniem 11 września 2015 r.** weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których, o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, decyduje rada gminy odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu *„Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”*. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż: *„Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”*. Przedmiotowy przepis nie ma jednak zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż proces sporządzania planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Nr 436/LVI/2018 Rady Miejskiej Sierpca z **18 kwietnia 2018 r.**, zmienionej uchwałami: Nr 444/LVII/2022 z 26 stycznia 2022 r., Nr 664/LXXXII/2023 z 28 czerwca 2023 r. oraz Nr 121/XII/2025 z 29 stycznia 2025 r. **Podsumowując należy stwierdzić, iż w związku z utratą**

mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. Rada Miejska Sierpca nie miała podstaw prawnych do regulowania ww. kwestii.

Ponadto ustalenia dotyczące zakazywania „zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez (...) obszar”, publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, również wykraczają poza zakres ustaleń planistycznych wskazanych do regulacji w ramach art. 15 ustawy o p.z.p. Dodatkowo wskazać należy, iż tereny oznaczone symbolami od 1 do 10 WS stanowią tereny wód powierzchniowych nie zaś obszary publicznych śródlądowych wód powierzchniowych, co wynika również z części graficznej. Powyższe oznacza również sprzeczność pomiędzy tymi ustaleniami a pozostałymi ustaleniami części tekstowej oraz graficznej.

Ponadto, z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpca przyjętego uchwałą Nr 429/LVI/2021 Rady Miejskiej Sierpca z 29 grudnia 2021 r., zwanego dalej „*Studium*”, wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego, w zakresie określenia wskaźnika **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy** oraz **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej** dla terenu oznaczonego symbolem 5MN-U, przeznaczonego w planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi, pozostają w sprzeczności z unormowaniami tego Studium.

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

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy plan miejscowy nie narusza ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie

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

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 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). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium gminnym, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym innych niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku: z 2 października 2014 r., sygn. akt II OSK 1599/14; z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki

urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, **pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.**

Analiza tekstu i rysunku kierunków Studium oraz przedmiotowego planu miejscowego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu **dla terenu 5MN-U położonego w granicach obszaru funkcjonalnego wyznaczonego na rysunku kierunków Studium, opisanego w jego legendzie jako: obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - ekstensywnej**, oznaczonego symbolem MN-2, naruszają ustalenia Studium, w zakresie określenia **maksymalnego udziału powierzchni zabudowy oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej**, nawet przy uwzględnieniu dopuszczonych w Studium odstępstw od określonych wartości wskaźników.

Z części tekstowej Studium, stanowiącej „Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego”, str. 26, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego opisanego jako *obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - ekstensywnej*, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) - powierzchnia zabudowy w stosunku do powierzchni działki budowlanej: maks. 20%, - minimalna powierzchnia biologicznie czynna: 60%, (...)”, podczas gdy zgodnie z § 24 ust. 4 pkt 5 i 6 uchwały, określono dla m.in. terenu oznaczonego symbolem 5MN-U, **maksymalny udział powierzchni zabudowy na poziomie 55% oraz minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 25%, wbrew wskaźnikom określonym w Studium.**

Jednocześnie zgodnie z ustaleniami Studium (*vide* załącznik nr 2 „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, dział III:

- rozdział 1 pn. „Parametry i wskaźniki urbanistyczne”, na str. 23-24, wskazano, że: „(...) parametry i wskaźniki urbanistyczne stanowią wytyczne do sporządzanych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany te mogą ustalić: - wyższe wskaźniki wysokości zabudowy; - wyższe wskaźniki powierzchni zabudowy; - niższe wskaźniki minimalnej powierzchni biologicznie czynnej; - niższe wskaźniki dotyczące minimalnej powierzchni nowowydzielanej działki, jeżeli wynika to z istniejącego zagospodarowania terenu, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzji o pozwoleniu na budowę lub obowiązującego planu miejscowego. (...)”;
- rozdział 3 pn. „Wytyczne dotyczące zasad określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustaleń studium w zakresie kierunków i wskaźników zagospodarowania i użytkowania terenów”, na str. 35, wskazano, że: „(...) Kierunki i wskaźniki zagospodarowania i użytkowania terenów wymagają w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego: 1) ustalenia parametrów i wskaźników urbanistycznych stosownie do wytycznych studium poprzez ich uszczegółowienie, z uwzględnieniem wymagań ładu przestrzennego; 2) stosowania

w przypadku określenia przeznaczenia mieszanego: - wyższego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, - niższego wskaźnika wielkości powierzchni zabudowy, - parametru wyższego określającego minimalną powierzchnię nowowydzielanej działki budowlanej; (...)”.

W tym miejscu zauważyć należy, iż jak wynika z istniejącego stanu, teren przeznaczony w podjętej uchwale pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną lub usługi oznaczony symbolem 5MN-U, jest niezabudowany, co potwierdza ortofotomapa, zamieszczona w systemie informacji przestrzennej Miasta Sierpca, dostępna pod adresem: <https://sip.gison.pl/sierpcmiasto>.

Ponadto wskazać należy, że teren oznaczony w przedmiotowej uchwale symbolem 5MN-U przeznaczony był w poprzednio obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpienicy, w granicach administracyjnych miasta Sierpca, zatwierdzonym uchwałą Nr 396/XLVII/2010 Rady Miasta Sierpca z 10 listopada 2010 r., pod:

- teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z dopuszczeniem funkcji usługowej o charakterze nieuciążliwym, oznaczonym symbolem MN/U 5.3.2, dla którego ustalono maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie 55% oraz udział powierzchni biologicznie czynnej minimum 25% (vide § 32 pkt 4 lit. a i b uchwały Nr 396/XLVII/2010 z 10 listopada 2010 r.);
- teren zadrzewień i zalesień, oznaczony symbolem ZZ [MN/U] 12.3.1, dla którego nie ustalono parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, natomiast dopuszczono „przylączenie do sąsiednich terenów o funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo – usługowej bez prawa zabudowy obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi;” (vide § 60 pkt 3 uchwały Nr 396/XLVII/2010 z 10 listopada 2010 r.).

Należy jednocześnie wskazać, że organ nadzoru nie podziela stanowiska Burmistrza Miasta Sierpca, zawartego w piśmie z 1 sierpnia 2025 r. znak: WPS.6722.3.2023, w którym stwierdzono, iż: „(...) Ustalenia dla terenów MN/U 5.3.2 i ZZ[MN/U] 12.3.1 z obowiązującego planu zostały przeniesione do terenu 5MN-U przedmiotowej uchwały. Ustalenie dla terenu ZZ[MN/U] 12.3.1, zawarte we wskazanym §60 pkt 3, zostało potraktowane jako dopuszczenie ustalenia tożsamyh parametrów jak dla terenu MN/U 5.3.2. W związku z tym ustalony dla MN/U 5.3.2 udział powierzchni biologicznie czynnej i powierzchni zabudowy zastosowany został dla terenu 5MN-U w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ETAP II: „Sierpienica – Skansen”. (...)”, bowiem dla terenu ZZ [MN/U] 12.3.1 nie ustalono żadnych parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, a więc nie zachodzi, w tym przypadku, możliwość przeniesienia jakichkolwiek zapisów dotyczących parametrów i wskaźników do przedmiotowej uchwały. Ponadto z ustaleń dla tej jednostki terenowej wynika, że dopuszczono

„przyłączenie do sąsiednich terenów o funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, mieszkaniowo – usługowej bez prawa zabudowy obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi;” (vide § 60 pkt 3 uchwały Nr 396/XLVII/2010 z 10 listopada 2010 r.), co również potwierdza brak możliwości zastosowania odstępstw dopuszczonych w Studium.

Powyższe oznacza, iż **nie ma zastosowania ustalenie Studium dopuszczające określenie wyższych wskaźników powierzchni zabudowy oraz niższych wskaźników minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, bowiem nie wynika to z istniejącego zagospodarowania terenu, a także z poprzednio obowiązującego planu miejscowego**, z uwagi na fakt, iż dla terenu oznaczonego w uchwale Nr 396/XLVII/2010 z 10 listopada 2010 r. symbolem ZZ [MN/U] 12.3.1 nie ustalono żadnych parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, a sam zapis dopuszczający przyłączenie do sąsiednich terenów o funkcji m.in. zabudowy mieszkaniowo – usługowej nie powoduje, iż możliwe jest skorzystanie z ustalonych parametrów i wskaźników dla tego sąsiedniego terenu. Tym bardziej, iż jednoznacznie wskazano w ustaleniach dla terenu ZZ [MN/U] 12.3.1, że przyłączenie to może nastąpić bez prawa zabudowy obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi.

Dodatkowo zauważyć należy, iż z części tekstowej Studium, stanowiącej „*Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego*”, str. 26, wynika, że dla obszaru funkcjonalnego opisanego jako *obszary zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej - ekstensywnej*, zawarto ustalenia w brzmieniu: „(...) nową zabudowę realizować jako wolnostojącą (...), **podczas gdy dla jednostki terenowej 5MN-U, w ramach § 24 ust. 3 uchwały, dopuszczono realizację zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako wolnostojącej lub bliźniaczej, co również oznacza sprzeczność z ustaleniami Studium, w zakresie dopuszczanej formy zabudowy.**

Mając na uwadze wskazane zapisy Studium dotyczące wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, określone dla przyszłego zainwestowania w planach miejscowych, w tym minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, to przyjęcie ich w przedmiotowym planie miejscowym dla terenu 5MN-U o wartości znacznie odbiegającej niż określona w Studium, a także dopuszczenie realizacji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej jako bliźniaczej, wskazują na sprzeczność ustaleń planu z zapisami Studium, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. oraz o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały dla ww. terenu.

Organ nadzoru wskazuje, że 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 oraz planów miejscowych są te same organy gminy, tj. odpowiednio Burmistrz oraz Rada Miejska Sierpca.

Wskazać przy tym trzeba, iż ustalenia dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy, na mocy 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, uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjne elementy ustaleń planu miejscowego, co tym bardziej wskazuje na konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie terenu oznaczonego symbolem 5MN-U.

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

- 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.

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 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).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 173/XIX/2025 Rady Miejskiej Sierpca z 25 czerwca 2025 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ETAP II: „Sierpienica – Skansen”, 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/