



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 września 2018 r.

WNP-I.4131.144.2018.RM

**Rada Miejska Góry Kalwarii**  
**ul. 3-go Maja 10**  
**05 – 530 Góra Kalwaria**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LXVIII/722/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii”.

#### **Uzasadnienie**

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 29 sierpnia 2018 r., podjęła uchwałę Nr LXVIII/722/2018 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych

w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249).

W przypadku obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza się możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, **przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami.** Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuacje, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego wskazuje się, iż w okolicznościach niniejszej sprawy należy mieć przede wszystkim na uwadze fakt, że uchwałą Nr LXVIII/722/2018, z 29 sierpnia 2018 r., zwaną dalej uchwałą zmieniającą, Rada Miejska Góry Kalwarii dokonała zmiany swojej uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii. Tymczasem przeprowadzona przez organ nadzoru kwerenda archiwum zakładowego, jak i uchwał będących przedmiotem publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego wykazała, że uchwała *w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii* podjęta została przez Radę Miejską Góry Kalwarii 27 czerwca 2014 r. na podstawie uchwały Nr **LXII/666/2014**. Tymczasem z ustaleń § 1 uchwały zmieniającej wynika, iż Rada Miejska Góry Kalwarii **dokonyuje zmian w nieistniejącej uchwale Nr XXII/666/2014.**

Nie kwestionując faktu, że organ stanowiący gminy był niewątpliwie właściwy do wprowadzenia zmian w wydanym przez siebie akcie, trzeba natomiast wskazać, że nowelizacja taka powinna odbywać się wedle określonych zasad.

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dokonuje się zmian w obowiązującym akcie prawa miejscowego. Skoro także uchwała zmieniająca jest aktem prawa miejscowego, to musi ona jednoznacznie określać co jest jej przedmiotem. Wobec powyższego, jeśli organ stanowiący gminy stwierdzi konieczność nowelizacji jej treści – uchwała zmieniająca musi jasno wskazywać uchwałą będącą przedmiotem nowelizacji, wprowadzane do niej zmiany, przesadzając, które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują brzmienie. Precyzyjne formułowanie zapisów uchwały zmieniającej jest szczególnie istotne ze względu na fakt, że ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej.

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego.

Przystępując do sporządzania zmiany przedmiotowego planu miejscowego Rada Miejska Góry Kalwarii, w dniu 31 stycznia 2018 r. podjęła uchwałę Nr LVII/629/2018. Zgodnie z § 1 i 2 ww. uchwały **przystąpiono do sporządzania zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii**, zaś sama zmiana dotyczyć miała jedynie tekstu planu w zakresie ustaleń dotyczących kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu oznaczonego w zmienianym planie symbolem U.19.

Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 27 i art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej wynika, że zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 30 września 2014 r., przy czym zakres dokonywanych zmian, Rada Miejska Góry Kalwarii określiła w sposób jednoznaczny w § 2 uchwały przystąpieniowej w brzmieniu: „Zmiana dotyczyć będzie tekstu planu w odniesieniu do ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym wskaźników, określonych dla terenu oznaczonego symbolem U.19.”.

Tymczasem, z ustaleń zawartych w § 1 uchwały zmieniającej (Nr LXVIII/722/2018) wynika, że w uchwale Nr XXII/666/2014 (prawdopodobnie chodzi o uchwałę Nr LXII/666/2014 – tak też przyjęto w dalszej części rozstrzygnięcia nadzorczego) Rady Miejskiej w Górze Kalwarii z 30 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii (uchwała zmieniana) **wprowadzono zmiany w § 17 w pkt. 1 uchwały zmienianej, odnośnie przeznaczenia terenu**, poprzez wprowadzenie zmiany w brzmieniu: „1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe – usługi sportu i rekreacji, b) uzupełniające – usługi nieuciążliwe”. Bezpośrednią konsekwencją dokonywanej zmiany przeznaczenia terenu było uchylenie § 17 w pkt. 2 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem **U.19** ustala się: (...) 2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolno stojąca lub lokale mieszkalne wbudowane w budynki usługowe,” (vide § 1 pkt 2 uchwały zmieniającej) oraz zmiana ustaleń § 17 pkt 4 lit. g uchwały zmienianej.

Stosownie do dyspozycji § 2 uchwały inicjującej proces dokonywania zmiany planu miejscowego **zakres zmian ograniczony został jedynie do części tekstowej uchwały zmienianej i to tylko w odniesieniu do kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu nie zaś w odniesieniu do ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu.** W tym kontekście organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do ustaleń art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się m.in. obowiązkowo:

- **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1);**
- zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 2);
- **zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów (art. 15 ust. 2 pkt 6);**
- granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 15 ust. 2 pkt 7);
- szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9).

Powyższe znajduje również swoją konkretyzację w § 4 pkt 1 i 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zgodnie z którym: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów; (...) 6) ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;*”.

Co więcej ustalenia dotyczące linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania winny znaleźć swoje odzwierciedlenie również w części graficznej planu miejscowego, co wynika wprost z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż przeznaczenie terenu nie jest tożsame z zasadami kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a w związku z tak podjętą uchwałą przystąpieniową nie może być jednocześnie przedmiotem dokonywanej zmiany planu.

Co więcej skoro treść normatywną stanowi uchwała zmieniana wraz z uchwałą zmieniającą to decydując się na dokonywanie zmian w już obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy uwzględnić pozostałe ustalenia planistyczne. Tymczasem w uchwale zmienianej, zarówno w ramach ustaleń ogólnych zawartych w § 4 pkt 3 i 5 w brzmieniu: „*Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem literowym oraz kolejnym numerem: (...) 3) tereny zabudowy usługowej oznaczone symbolem - U; (...) 5) teren usług sportu i rekreacji oznaczony symbolem - Us;*”, jak i w ustaleniach szczegółowych zawartych

w: § 17 pkt 1 i § 22 pkt 1, a także w legendzie dołączonej do rysunku planu miejscowego, **wyraźnie wyodrębniono od siebie tereny oznaczone symbolem U, stanowiące tereny zabudowy usługowej, dla której jako podstawowe przeznaczenie terenu ustalono zabudowę usługową, w tym usługi o funkcji publicznej, zaś w ramach przeznaczenia uzupełniającego zabudowę mieszkaniową, od terenów oznaczonych symbolami Us, stanowiącymi teren usług sportu i rekreacji, dla których jako podstawowe przeznaczenie terenu wskazano usługi sportu i rekreacji, uzupełniająco zaś umożliwiono realizację usług nieuciążliwych.**

Powyższe oznacza, że dokonując zmiany ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu Rada Miejska Góry Kalwarii nie tylko wyszła poza zakres ustaleń zmiany planu określony w uchwale intencyjnej, to dodatkowo dokonując zmiany § 17 pkt 1 z ustaleń w brzmieniu: „**§ 17. Dla terenu oznaczonego symbolem U.19 ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe - zabudowa usługowa, w tym usługi o funkcji publicznej, b) uzupełniające - zabudowa mieszkaniowa;**” na ustalenia w brzmieniu: „**§ 17. Dla terenu oznaczonego symbolem U.19 ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) podstawowe – usługi sportu i rekreacji, b) uzupełniające – usługi nieuciążliwe;**” zgodnie z pozostałymi ustaleniami obowiązującego planu miejscowego winna zastosować nowy symbol terenu – Us zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 5, § 22 pkt 1 uchwały zmienianej oraz zgodnie z ustaleniami zawartymi na rysunku planu miejscowego.

W tym przypadku dokonanie zmiany przeznaczenia wiąże się zatem z koniecznością zmiany części graficznej planu miejscowego, czego nie uczyniono, a co również nie było przewidziane w uchwale rozpoczynającej proces dokonywania zmiany planu.

Z kolei zgodnie z § 1 pkt 11 uchwały zmienianej dokonano zmiany § 17 pkt 6 lit. b tiret czwarte z ustaleń w brzmieniu:

„*Dla terenu oznaczonego symbolem U.19 ustala się: (...) 6) zasady obsługi komunikacyjnej: (...) b) warunki parkingowe: (...) – dopuszcza się bilansowanie miejsc postojowych w ramach miejsc w garażach;*”

na ustalenia w brzmieniu:

„*Dla terenu oznaczonego symbolem U.19 ustala się: (...) 6) zasady obsługi komunikacyjnej: (...) b) warunki parkingowe: (...) – dopuszcza się bilansowanie miejsc postojowych w ramach miejsc w garażach oraz na parkingach zlokalizowanych w liniach rozgraniczających terenu oznaczonego symbolem Us.24;*”

Tymczasem zgodnie z § 2 i § 3 uchwały Nr LVII/629/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 31 stycznia 2018 r. przystąpiono do sporządzania zmiany planu miejscowego jedynie w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem U.19, co oznacza, iż formułując nowe ustalenia odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem Us.24 wykroczone poza zakres uchwały przystąpieniowej.

Reasumując tę część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że uchwała o przystąpieniu jest podstawą do sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, co oznacza, iż sporządzony, a następnie uchwalony plan lub jego zmiana, powinien być zgodny z tą uchwałą, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Sporządzając projekt zmiany planu miejscowego, niezgodnie z zakresem ustalonym w uchwale o przystąpieniu, doszło do:

- istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż ustalenia planistyczne wykraczają poza zakres określony w uchwale przystąpieniowej;
- istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa;
- naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały, w części dotyczącej ww. wadami prawnymi.

Jednocześnie poprzez wprowadzenie zmiany, o której mowa w § 1 pkt 1 uchwały zmieniającej doprowadzono do sytuacji powstania sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną planu miejscowego, jak również do powstania wzajemnej sprzeczności części tekstowej uchwały zmienianej z uchwałą zmieniającą. Powyższe stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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*”.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że 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 § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego 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 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164,*

poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium

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

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami



*Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.*

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu 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 wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w części dotkniętej ww. wadą prawną.

Organ nadzoru wskazuje również, że przedmiotowa uchwała narusza ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwarii przyjętego uchwałą Nr 700/XLVII/2006 Rady Miejskiej Góry Kalwarii zmienionej uchwałami:

- Nr XIX/202/2011 z 29 listopada 2011 r.;
- Nr XLVI/506/2013 z 30 września 2013 r.;
- Nr LVIII/635/2014 z 27 czerwca 2014 r.,

oraz zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 28 czerwca 2017 r. znak: LEX-IV.742.47.2017 w sprawie wprowadzenia obszarów udokumentowanych złóż kopalin do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Góra Kalwaria.

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 zd. 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 z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” 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 o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem 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 § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

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

Analiza rysunku oraz tekstu Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia zmiany planu miejscowego pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonego w nim parametrów i wskaźników urbanistycznych.

Organ nadzoru wskazuje, że będąca przedmiotem zmiany planu miejscowego jednostka terenowa oznaczona symbolem U.19, zgodnie z rysunkiem studium znajduje się w ramach obszaru oznaczonego symbolem Us, stanowiącego tereny istniejących i projektowanych usług z zielenią towarzyszącą. Z kolei zgodnie z częścią tekstową Studium pn. „*Kierunki zagospodarowania przestrzennego*”, Rozdział 2. pn. „*Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*”, Podrozdział 2.1. pn. „*Obszary przeznaczone do zabudowy i zagospodarowania*”, str. 13 – 16, teren będący przedmiotem zmiany planu miejscowego opisany został, jako: „*Tereny istniejących i projektowanych usług z zielenią towarzyszącą, przede wszystkim, usług sportu i rekreacji. Przewiduje się tu takie funkcje jak: boiska, ośrodki jazdy konnej, stadniny, pola golfowe, ośrodki wypoczynkowe, przy znacznych ograniczeniach dotyczących stopnia zabudowy terenu, tj. a) maksymalna intensywność zabudowy • 0,2, b) minimalny procent terenów biologicznie czynnych • 70%, c) maksymalna wysokość zabudowy • dwie kondygnacje. Wskazana również agroturystyka, dopuszczone zachowanie użytkowania rolniczego bądź zalesienia.*”.

Ponadto w części wstępnej Podrozdziału 2.1. studium ustala, że: „A) W części rysunkowej Studium wskazano i oznaczono główne kategorie terenów, różnicując je ze względu na funkcję, zasady zagospodarowania oraz możliwości przekształceń. Granice uwidocznione na rysunku, jak i wskaźniki podane w części tekstowej, należy traktować jako wytyczne, a ostateczny przebieg granic terenów i wielkości wskaźników zostaną ustalone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, przy czym: - granice terenów leśnych należy przyjmować zgodnie z aktualną ewidencją gruntów; - granice terenów zielonych wzdłuż rowów i rzek oraz oczek, stawów i innych zbiorników wodnych (tereny dolin rzecznych) wyznaczać o minimalnej szerokości 20 m licząc od ich brzegu oraz włączając w ich obszar przyległe tereny podmokłych łąk, zabagnień, zadrzewień, itp. B) Wskazana funkcja i zasady zagospodarowania określają podstawowy kierunek przeznaczenia terenu, w obrębie każdego wyodrębnionego na rysunku Studium obszaru, oznaczonego symbolem, o którym mowa w tabelicy 1 lub zgodnie z legendą. Temu kierunkowi winne być podporządkowane inne sposoby użytkowania, określone jako dopuszczalne kierunki przeznaczenia, o ile wzbogacają lub uzupełniają przeznaczenie podstawowe i mogą z nimi harmonijnie współistnieć. C) Wskaźnik intensywności zabudowy jest to stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji naziemnych budynków do powierzchni obszaru i powinien być bilansowany dla terenów wyznaczonych granicami na rysunku na etapie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Definicje pozostałych wskaźników zabudowy zawarte są w przepisach odrębnych. D) Dopuszcza się zachowanie istniejącego sposobu zagospodarowania i użytkowania terenów innego niż określone w ppkt B, chyba, że ustalenia studium stanowią inaczej.”

Ze Studium wynika zatem, że na terenie objętym zmianą planu miejscowego (jednostka terenowa U.19 w planie dla osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii), wszelkie inwestycje realizować mają zasadę znacznych ograniczeń dotyczących stopnia zabudowy ww. terenu. Ograniczenia te winny dotyczyć określonej w Studium:

- **wysokości zabudowy określonej na maksymalnie dwie kondygnacje**, podczas gdy dokonywana modyfikacja ustaleń obowiązującego dotychczas planu miejscowego, w ramach § 1 pkt 5 uchwały, określa jedynie maksymalną wysokość budynku usługowego na nie więcej niż 15 m, co może oznaczać powstanie więcej niż przewidziane w Studium dwie kondygnacje;
- **powierzchni zabudowy, w związku z ustaleniami Studium wprowadzającymi ograniczenia w zakresie powierzchni biologicznie czynnej określonej na 70%; tymczasem dokonując zmiany planu miejscowego w ramach § 1 pkt 3 uchwały zmienianej, zwiększono maksymalną powierzchnię zabudowy do 70%, co oznacza, iż warunek określony w Studium dotyczący minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej nie może być tym samym spełniony.**

Należy również zauważyć, że przystępując do sporządzania zmiany planu miejscowego zakres dokonywanej zmiany odniesiono do „ustaleń w zakresie kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu”, a więc przedmiotem zmiany winny być wszystkie parametry określone w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Niejako na marginesie niniejszej sprawy organ nadzoru wskazuje, że także uchwała zmieniana narusza ustalenia Studium w zakresie ustaleń odnoszących się do powierzchni biologicznie czynnej.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium, wynika zatem, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały naruszono ustalenia Studium w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych tam określonych, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono, m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14; 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13; 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13; 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy czym istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie nienaruszalności ustaleń studium;
- art. 15 ust. 1, art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p., poprzez sporządzenie zmiany planu miejscowego w granicach oraz zgodnie z zakresem określonym w uchwale o przystąpieniu do sporządzania obowiązującego planu miejscowego;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez sporządzenie zmiany planu miejscowego w sposób nie powodujący sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały zmienianej i uchwały zmieniającej, które tworzą w sposób łączny plan miejscowy;
- art. 15 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p., § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zakresie sporządzenia zmiany planu miejscowego z uwzględnieniem zasad legislacji.

W przedmiotowej sprawie oprócz istotnego naruszenia wskazanych powyżej zasad sporządzania planu miejscowego doszło również do istotnego naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego, z uwagi na fakt, iż procedura określona w art. 17 ustawy o p.z.p. została przeprowadzona w odniesieniu do innych ustaleń aniżeli określała to uchwała przystąpieniowa, a także do naruszenia właściwości organów, z uwagi na fakt, iż organ wykonawczy gminy zobligowany został do sporządzenia projektu planu miejscowego w innych granicach, niż to zostało ostatecznie uczynione.

W kontekście ww. naruszeń 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 nieściśłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., 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, przy czym naruszenia te dotyczą większości ustaleń planistycznych stąd też niezbędnym jest stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości. W przedmiotowej sprawie brak jest możliwości zastosowania orzeczenia zakresowego z uwagi na fakt błędnie przywołanej uchwały zmienianej, a także z uwagi na fakt wykroczenia poza granice oraz zakres ustaleń określony w uchwale przystąpieniowej, przy czym faktycznie dokonane zmiany wymagały również zmiany rysunku zmienianego planu miejscowego. Ponadto stwierdzono naruszenia obowiązującego Studium.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVIII/722/2018 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie

*zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego osiedla „BEMA” w Górze Kalwarii*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

