



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 04 czerwca 2019 r.

Poz. 7056

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.94.2019.AK

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 31 maja 2019 r.

dotyczy uchwały Nr 135/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Swojska-Nowickiego” w Płocku.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 31 maja 2019 r.

WNP-I.4131.94.2019.AK

**Rada Miasta Płock
Stary Rynek 1
09 – 400 Płock****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 135/VII/2019 Rady Miasta Płocka z 25 kwietnia 2019 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Swojska-Nowickiego” w Płocku”, w zakresie:

- § 15 pkt 1 lit. e uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...)19KDJ, (...) 25KDJ, (...)”;
- § 18 pkt 4 lit. k uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz ciągu pieszo-jezdnego (...) i 19KDJ (...)”;
- § 18 pkt 4 lit. l uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz ciągu pieszo-jezdnego 19KDJ (...)”;
- § 20 pkt 4 uchwały;
- § 40 uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) 19KDJ, (...) 25KDJ, (...)”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 kwietnia 2019 r. Rada Miasta Płocka podjęła uchwałę Nr 135/VII/2019 „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Swojska-Nowickiego” w Płocku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 7 ust. 1 pkt 1, art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów.

a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co 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”*, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zgodnie bowiem z:

- § 15 pkt 1 lit. e uchwały: *„W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji: 1) ustala się obsługę komunikacyjną obszaru oraz powiązanie z zewnętrznym układem komunikacyjnym poprzez układ dróg publicznych, dróg wewnętrznych, ciągów pieszo-jezdnych oraz ciągów pieszych: (...) e) ciągów pieszo-jezdnych, oznaczonych symbolami 1KDJ, 2KDJ, 3KDJ, 4KDJ, 5KDJ, 6KDJ, 7KDJ, 8KDJ, 9KDJ, 10KDJ, 11KDJ, 12KDJ, 13KDJ, 14KDJ, 15KDJ, 16KDJ, 17KDJ, 18KDJ, 19KDJ, 29KDJ, 21KDJ, 22KDJ, 23KDJ, 24KDJ, 25KDJ, 26KDJ, 27KDJ, 28KDJ, 29KDJ,”*
- § 40 pkt 1 uchwały *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1KDJ, 2KDJ, 3KDJ, 4KDJ, 5KDJ, 6KDJ, 7KDJ, 8KDJ, 9KDJ, 10KDJ, 11KDJ, 12KDJ, 13KDJ, 14KDJ, 15KDJ, 16KDJ, 17KDJ, 18KDJ, 19KDJ, 29KDJ, 21KDJ, 22KDJ, 23KDJ, 24KDJ, 25KDJ,”*

26KDJ, 27KDJ, 28KDJ, 29KDJ ustala się: 1) przeznaczenie terenu: ogólnodostępny ciąg pieszo-jezdny;"

- § 18 pkt 4 lit. k uchwały wynika, iż teren oznaczony symbolem 14MN ma obsługę komunikacyjną „(...) *za pośrednictwem drogi publicznej 10KDD i 11KDD oraz ciągu pieszo-jezdnego 15KDJ i **19KDJ**.*” ,
- § 18 pkt 4 lit. l uchwały wynika, iż teren oznaczony symbolem 15MN ma obsługę komunikacyjną „(...) *za pośrednictwem drogi publicznej 11KDD oraz ciągu pieszo-jezdnego **19KDJ**.*”.

podczas, gdy zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, brak jest terenów oznaczonych symbolami **19KDJ** i **25KDJ**.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co 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*”.

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

wiązącą. 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 rzeźzonego 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 całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części graficznej, w zakresie:

- § 15 pkt 1 lit. e uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...)19KDJ, (...) 25KDJ, (...)”;
- § 18 pkt 4 lit. k uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz ciągu pieszo-jezdnego (...) i 19KDJ (...)”;
- § 18 pkt 4 lit. l uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) oraz ciągu pieszo-jezdnego 19KDJ (...)”;
- § 40 uchwały w odniesieniu do sformułowania: „(...) 19KDJ, (...) 25KDJ, (...)”.

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka przyjętego uchwałą Nr 565/XXXIII/2013 Rady Miasta Płocka z 26 marca 2013 r., zwanego dalej „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 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 Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, część ustaleń planu odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami **od 1MNi do 21MNi**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* załącznik 2a do uchwały Nr 565/XXXIII/2013), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami **od 1MNi do 21MNi**, położone są w strefie C w ramach obszaru oznaczonego symbolem MN, dla którego obowiązują ustalenia szczegółowe zawarte w:

- Rozdz. 4.1. pn. *Położenie i rola w strukturze miasta*, w brzmieniu: „*Strefa C obejmuje osiedla: Podolszyce Północ, Zielony Jar i Podolszyce Południe, rozdzielone ulicą Wyszogrodzką. Wzdłuż ulicy Wyszogrodzkiej, wykształciło się pasmo koncentracji usług*

ogólnomiejskich. Jako główne kierunki rozwoju wskazuje się aktywizację nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową wielorodzinną.”;

- Rozdz. 4.2. pn. *Parametry i wskaźniki zabudowy*, w brzmieniu: „MN – Obszary o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej”, dla których obowiązują następujące ustalenia: „Funkcja: mieszkalna jednorodzinna, uzupełniająco: mieszkalna wielorodzinnna, usługowa, przestrzenie publiczne, inne funkcje towarzyszące. Dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Liczba kondygnacji: do 3. **Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących – 35%**.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części graficznej oraz tekstowej studium wynika, iż w granicach obszarów określonych w studium jako obszary o dominującej funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (obszary oznaczone symbolem MN) to obszary na których dominować ma ww. funkcja, przy czym uzupełniająco dopuszcza się funkcję usługową, przy zachowaniu minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących na poziomie 35 %. Jednocześnie w części tekstowej Studium zawartej na str. 13 w ramach zasad ogólnych sprecyzowano, że: „W ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dopuszcza się w szczególności:

- **modyfikację (w granicach 20 %) parametrów podanych w Studium,**
- **doprecyzowanie katalogu funkcji możliwych do wprowadzenia na danym terenie,**
- **doprecyzowanie wskaźników intensywności zabudowy dla każdego terenu,**
- **zachowanie parametrów wysokości dla zabudowy istniejącej.”.**

Biorąc wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę minimalna powierzchnia biologicznie czynna w przypadku lokalizacji budynków wolnostojących na obszarach określonych w Studium symbolem MN winna wynosić **od 28 do 35%**.

Tymczasem z ustaleń § 20 pkt 4 uchwały wynika, iż w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami od 1MNI do 21MNI, znajdujących się w obszarze określonym w Studium symbolem MN, dopuszcza się **możliwość lokalizacji obiektów gospodarczych w formie wolnostojącej** i zgodnie z § 20 pkt 5 lit. f uchwały minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej określony został na poziomie 25 %, co wprost narusza przytoczone powyżej ustalenia Studium.

W związku z cytowanymi powyżej zapisami Studium, Rada Miasta Płocka, zobligowana była do ograniczenia powierzchni biologicznie czynnej do poziomu minimum 28% w sytuacji dopuszczenia do zabudowy obiektami gospodarczymi w formie wolnostojącej.

Zgodnie z art. 3 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.) „Ilekoć w ustawie jest mowa o: 1) **obiekcie budowlanym** – należy przez to rozumieć **budynek, budowlę** bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych;”.

W tym miejscu podkreślić należy, iż w przepisach prawa brak jest definicji pojęcia „budynku wolno stojącego”, jednakże zgodnie z internetowym wydaniem Słownika Języka Polskiego PWN (sjn.pwn.pl) *budynek wolnostojący to budynek niestykający się z innymi budynkami*. Przez pojęcie „wolno stojący” rozumieć zatem należy samodzielność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne (przestrzenne) oddzielenie od innych obiektów budowlanych. W praktyce budynek taki nie jest połączony z innym obiektem budowlanym w rozumieniu przepisów ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202) i który nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi obiektami budowlanymi. Kolokwialnie

rzecz ujmując budynek wolno stojący to budynek samodzielnie funkcjonujący w przestrzeni, który nie przylega zarówno konstrukcyjnie, jak i wizualnie do innych obiektów budowlanych.

Na takie rozumienie pojęcia „wolno stojący” wskazuje również judykatura, w tym m.in. w wyrokach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach z 16 maja 2013 r. w sprawie sygn.. akt II SA/Ke 185/13, w którym Sąd stwierdził: *„W rezultacie brak podstaw, aby uznać rozbudowaną część za obiekt „wolno stojący”. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym podkreśla się, że przez pojęcie „wolno stojący” należy rozumieć samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych (por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 15.12.2010 r. sygn. akt II SA/Rz 784/10, LEX nr 821194).”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 listopada 2010 r. w sprawie sygn.. akt II SA/Po 637/10, w którym Sąd stwierdził: *„W ocenie Sądu rozpoznającego niniejszą sprawę nie można jednakże zgodzić się z przedstawionym przez organy administracji rozumieniem pojęcia wolno stojący. Organ II instancji w uzasadnieniu swojej decyzji wyjaśnił bowiem, iż pojęcie "obiekt wolno stojący" nie zostało przez ustawodawcę zdefiniowane wprost, jednakże można jego definicję wywieść z definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Zdaniem organu, obiekt wolno stojący winien być usytuowany na działce w odległościach od granic działki wskazanych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a nie bezpośrednio przy granicy jak ma to często miejsce przy budynkach w zabudowie bliźniaczej czy szeregowej. Z przedstawionym rozumowaniem nie sposób się zgodzić, bowiem przez pojęcie "wolno stojący" rozumieć należy zdaniem Sądu orzekającego w niniejszej sprawie samodzielność i suwerenność konstrukcji obiektu, to jest jego fizyczne oddzielenie od innych obiektów budowlanych. Chodzi tu o taki budynek, który nie jest połączony z innym obiektem budowlanym i nie wykorzystuje w swojej konstrukcji jakichkolwiek elementów innego obiektu budowlanego i jako całość stanowi samodzielną konstrukcję, nieograniczoną fizycznie w przestrzeni innymi budowlami. Pojęcie "wolno stojący" odnosić zatem należy do cech fizycznych budynku i jego otoczenia weryfikowalnych za pomocą zmysłów, a nie sytuacji prawnej gruntu na jakim dany obiekt został zlokalizowany. Przyjęcie sposobu rozumienia pojęcia "wolno stojący" zaprezentowanego w zaskarżonej decyzji oraz decyzji organu I instancji prowadziłoby przy tym do nieakceptowanych z punktu widzenia racjonalnego prawodawcy skutków polegających na przykład na odmowie przyznania przymiotu bycia "wolno stojącym" budynkowi oddalonemu od innych obiektów budowlanych o kilkadziesiąt, czy kilkaset metrów, i nie połączonemu z nimi, acz usytuowanego przy granicy wyodrębnionych geodezyjnie działek, względnie do sytuacji gdy istniejący budynek przestawałby być budynkiem wolno stojącym, nie w następstwie jakichkolwiek prac budowlanych, lecz jedynie prawnego podziału działki gruntu na jakiej był zlokalizowany. Zbliżony pogląd prawny wyrażany był w orzecznictwie sądów administracyjnych, w tym na przykład w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 27 lutego 2007 r., sygn. II SA/Wr 732/06 (dostępny w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych), gdzie wskazano, iż wiata wolno stojąca, to taka, która nie jest połączona z innym obiektem budowlanym, stanowi samodzielną konstrukcję jako całość. Dla oceny czy dany budynek ma charakter budynku wolno stojącego bez znaczenia pozostają ewentualne prawne ograniczenia w możliwości jego realizacji wiążące się na przykład z usytuowaniem w granicy, czy też w pobliżu granicy działki.”.*

Nie może również zasługiwać na uwzględnienie powoływanie się na zawarte na str. 13 Studium, ustalenie w brzmieniu: *„Wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych*

obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej,”, bowiem zapis ten dotyczy wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu. Do wskaźników dotyczących kształtowania zabudowy zaliczyć zatem należy: wysokość zabudowy (określoną metrycznie, a także wyrażoną liczbą kondygnacji), gabaryt obiektu budowlanego, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy czy powierzchnię zabudowy. O ile zatem na podstawie analiz urbanistycznych dopuszczalne jest modyfikowanie wskaźników kształtujących zabudowę, o tyle Studium nie odnosi się do wskaźników zagospodarowania, a takim właśnie wskaźnikiem jest wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej.

W tej sytuacji ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami do 1MNi do 21MNi w odniesieniu do możliwości lokalizacji obiektów gospodarczych w formie wolnostojącej naruszają ustalenia Studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w związku z naruszeniem art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego. Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 20 pkt 4 uchwały.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie zgodności planu miejscowego ze studium podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia:

- 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;
- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10.

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 ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ze Studium.

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 dnia 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.

Wydając przedmiotowe rozstrzygnięcie nadzorcze organ nadzoru brał pod uwagę fakt, że nie ma on możliwości redagowania uchwały, jak również nie ma uprawnień w zakresie władztwa planistycznego, by za organa gminy decydować o konkretnych parametrach i wskaźnikach kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 135/VII/2019 Rady Miasta Płocka z dnia 25 kwietnia 2019 r. „w sprawie Miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Swojska-Nowickiego” w Płocku”, w zakresie ustaleń, o którym mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sijera