



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 12 stycznia 2021 r.

Poz. 230

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.248.2020.MO

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 12 stycznia 2021 r.

dotyczy uchwały Nr 310/XXIX/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 2 grudnia 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

WNP-I.4131.248.2020.MO

Warszawa, 12 stycznia 2021 r.

**Rada Miejska w Serocku
ul. Rynek 21
05 – 140 Serock****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 713 i 1378)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 310/XXIX/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 2 grudnia 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku”.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 2 grudnia 2020 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 310/XXIX/2020 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 471, 782, 1086 i 1378), 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. Mając na uwadze powyższe oraz dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, 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, 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 została określona w art. 15 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.), kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ww. ustawy oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Uchwała ta jest więc ostatnią czynnością trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego, a poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły, i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p. również każda zmiana planu miejscowego, bez względu na jej rodzaj i zakres, wymaga wprowadzenia w takim samym trybie jak sporządzenie i uchwalenie planu. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejs z czynności proceduralnych, stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia – powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Redakcja art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim został on uchwalony, oznacza konieczność odpowiedniego stosowania 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 (*Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249*).

Zmiana obowiązującego planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku zaistnienia takiej potrzeby), uchwał o przystąpieniu

do zmiany planu w odniesieniu do ściśle oznaczonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z ustaleniami pozostającymi w mocy. 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 obowiązujących ustaleń planistycznych, 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. Powyższe oznacza, że podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacniają wnioski z analizy 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.

W dniu 25 czerwca 2018 r. Rada Miejska w Serocku podjęła uchwałę Nr 504/XLVI/2018 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1, 2 i 4 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Uchwała ta została zmieniona uchwałą Nr 543/LI/2018 z 29 października 2018 r. Z tytułu, z treści, jak też z podstawy prawnej uchwały intencyjnej wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjętego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 z 3 czerwca 2013 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego z 1 lipca 2013 r. poz. 7420, w odniesieniu do którego Wojewoda Mazowiecki wydał rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.80.2013.RM z 2 lipca 2013 r.

Jednocześnie należy wskazać, że dla obszaru stanowiącego działkę nr ew. 111/12 z obrębu Jadwisin, znajdującą się w granicach terenu UT9 zmienianej uchwały Nr 342/XXXVII/2013, został uchwalony nowy plan miejscowy przyjęty przez Radę Miejską w Serocku uchwałą Nr 468/XLIII/2018 z 23 kwietnia 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F2, obejmującego działkę 111/12 w obrębie Jadwisin, gmina Serock”. Tymczasem uchwała ta nie została wymieniona w podstawie prawnej niniejszej uchwały. Organ nadzoru wskazuje, że wszystkie uchwały w sprawie planów miejscowych dotyczące obszaru zmienianej uchwały, powinny zostać wskazane w jej podstawie prawnej, w celu umożliwienia jednoznacznego określenia obszaru niniejszej zmiany.

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

Uchwałą zmieniającą odnoszącą się do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **dokonywane są zmiany 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, przesądzając, **które postanowienia są uchylane, bądź jakie otrzymują nowe brzmienie.** Precyzyjne sformułowanie 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 z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

Kwestia zgodności uchwały zmieniającej plan miejscowy z uchwałą intencyjną znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r., w sprawie sygn. akt II OSK 631/17 (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura planistyczna, ale nie musi on spełniać cech formalnych, które są wymagane od rysunku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który winien być sporządzony zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. Jednakże musi on wypełniać swą funkcję, polegającą na tym, aby na jego podstawie możliwe było, w sposób jednoznaczny, wskazanie granic obszaru projektu planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany).

Identyfikacja obszaru, dla którego będzie sporządzany projekt planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna nastąpić zarówno w części tekstowej (np. poprzez określenie nazwy własnej obszaru oraz słowny opis jego granic), jak i w części graficznej.

Wyznaczenie tych granic na załączniku graficznym do uchwały intencyjnej powinno być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości, czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest np. lokalizacja inwestycji celu publicznego. **Uchwała intencyjna, jako bezwzględnie poprzedzająca wszelkie prace planistyczne związane już konkretnie z trybem postępowania w sprawie planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany), powinna ściśle określać obszar gminy, który tym planem (opcjonalnie jego zmianą) będzie z woli rady gminy, jako jej organu stanowiącego, objęty.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie dotyczącym jednoznacznego wyznaczenia granic obszaru objętego projektem planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) na załączniku graficznym, znajduje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 17 stycznia 2012 r., sygn. akt II SA/Wr 828/11, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) rolę uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego jest wszczęcie właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie - w załączniku graficznym - granic obszaru, jakiego dotyczyć będą ustalenia przyszłego planu, a zatem określenie granic przyszłych działań planistycznych.” (publ. LEX nr 1109878);
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 16 grudnia 2011 r., sygn. akt II SA/Gl 607/11, w którym Sąd stwierdził, iż „Zauważyć więc przyjdzie, że zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.) 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 sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przepis art. 14 ust. 2 ustawy stanowi, iż integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu. Skoro ustawa wyraźnie stanowi, że załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie może w sposób dowolny zmienić granic terenu objętego uchwałą o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest bowiem jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany (por. wyrok NSA z dnia 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10 - Lex nr 694436). Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego nie tylko więc inicjuje procedurę planistyczną, ale wyznacza również zakres planu miejscowego w granicach określonych w załączniku do tej uchwały i z tego też względu kształtuje ona przebieg dalszej procedury planistycznej.” (publ. LEX nr 1134771);
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 lipca 2010 r., sygn. akt II OSK 964/10, teza 1, 2 i 3: „1. Skoro u.p.z.p. wyraźnie stanowi, iż załącznik graficzny jest integralną częścią uchwały o przystąpieniu do zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to rada gminy jest tym przepisem prawa związana i nie może decydować czy istnieje potrzeba sporządzenia takiego załącznika graficznego, czy nie, w zależności od charakteru zmian, które zamierza wprowadzić do planu miejscowego. Wykładnia celowościowa art. 14 ust. 2 u.p.z.p. nie może prowadzić do wniosków, które pozostają w oczywistej sprzeczności z jego wykładnią językową. 2. Funkcją załącznika graficznego do uchwały o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest jednoznaczne wyznaczenie granic obszaru objętego projektem planu lub projektem jego zmiany. Ustawa nie określa wymagań co do skali mapy, która stanowić ma taki załącznik. Wyznaczenie tych granic na odpowiedniej mapie powinno jednak być na tyle precyzyjne, aby nie powstały wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta procedurą planistyczną. 3. Uchwała musi precyzyjnie określać, które nieruchomości zostaną objęte planem lub jego zmianą, aby możliwe było ustalenie, czy na tych właśnie nieruchomościach planowana jest lokalizacja inwestycji celu publicznego.” (publ. LEX nr 694436).

Należy zaznaczyć, że w przypadku zmiany planu miejscowego, w odniesieniu do którego wydane zostało rozstrzygnięcie nadzorcze stwierdzające nieważność wyznaczonych na rysunku planu

terenów lub ich części, jednoznaczne odzwierciedlenie ich granic winno zostać określone na załączniku graficznym uchwały intencyjnej oraz uchwały zmieniającej ten plan.

Rozstrzygnięciem nadzorczym Nr LEX-I.4131.80.2013.RM z 2 lipca 2013 r., stwierdzona została m.in. nieważność ustaleń zawartych w § 48 uchwały oraz załącznika graficznego zmienianej uchwały, dla terenu przeznaczonego pod usługi turystyki, oznaczonego symbolem **UT9**, w ramach działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi **111/13** i **111/260** z obrębu Jadwisin, jednostka ewidencyjna Serock. Tym samym dla pozostałej części terenu UT9, zmieniany plan, w części tekstowej i graficznej, zachował moc obowiązującą, tj. dla działek nr ew. 111/12, 154 i 174 z obrębu Jadwisin. Jednocześnie należy wskazać, że uchwałą Nr 468/XLIII/2018 z 23 kwietnia 2018 r., dla obszaru działki nr ew. 111/12 z obrębu Jadwisin przyjęty został nowy plan miejscowy.

Zgodnie z ustaleniami § 1 ust. 3 uchwały zmieniającej: „3. Załącznik graficzny nr 1 do uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.”.

Tymczasem z analizy nowego brzmienia rysunku zmienianego planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały zmieniającej wynika, że **nie określono na nim za pomocą symbolu literowego i numeru, terenu wyznaczonego za pomocą linii rozgraniczających, obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 154 i 174 z obrębu Jadwisin.** Skoro rysunek zmienianego planu otrzymał nowe brzmienie, to powinien zawierać symbole wszystkich terenów wyznaczonych na nim za pomocą linii rozgraniczających, określające ich przeznaczenie oraz stanowiące obowiązujące oznaczenie graficzne ustaleń planu, zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 19 uchwały zmienianej.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się **obowiązkowo przeznaczenie terenów** oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także **symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**, wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, stosownie do wymogów § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia.

Tymczasem na rysunku zmienionego planu nie określono za pomocą symbolu literowego i numeru wyróżniającego go spośród innych terenów, terenu obejmującego działki oznaczone numerami ewidencyjnymi 154 i 174 z obrębu Jadwisin, wyznaczonego za pomocą linii rozgraniczających, a którego przeznaczenie określone zostało wyłącznie za pomocą oznaczenia barwnego.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wskazany na rysunku zmienionego planu teren objęty tymi działkami, w zakresie oznaczenia, a tym samym ich przeznaczenia, nie spełnia wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz ww. rozporządzenia, bowiem z samego oznaczenia barwnego tego terenu nie wynika w jednoznaczny sposób, jakie jest jego przeznaczenie oraz **które ustalenia tekstu zmienionego planu mają się do niego odnosić.** Określenie przeznaczenia terenu nie może być przedmiotem rozważań ani ustaleń dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę, bowiem musi wynikać ono bezpośrednio i jednoznacznie z ustaleń tego planu, zarówno z części tekstowej, jak i graficznej. W niniejszej zmianie planu nie określono jednoznacznie przeznaczenia terenu powyższych działek. Nie jest również wiadomym, jakie obowiązują dla niego ustalenia w zakresie zasad zabudowy i zagospodarowania.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż **ostateczna treść normatywna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego będzie odczytywana z treści dwóch aktów – pierwotnej uchwały (uchwały zmienianej) i uchwały ją zmieniającej. Tym samym oba akty prawa miejscowego muszą być ze sobą skorelowane.**

Brak jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenów działek nr ew. 154 i 174 z obrębu Jadwisin narusza przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na mocy art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności części graficznej uchwały zmieniającej, w wadliwej części.

Powyższe oznacza również brak powiązania części graficznej zmienionego planu z jego częścią tekstową, co narusza przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

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 m.p.z.p. 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 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 ulice, 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 "uszczerbowieniem" 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 "uszczerbowieniem" 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://orzecznia.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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Organ nadzoru wskazuje, iż Rada Miejska w Serocku podejmując w dniu 25 czerwca 2018 r. uchwałę Nr 504/XLVI/2018 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin”, zmienioną na podstawie uchwały Nr 543/LI/2018 Rady Miejskiej w Serocku z 29 października 2018 r. zdecydowała, w sposób precyzyjny, o zakresie planowanych zmian. Stosownie do ww. uchwał przystąpieniowych zakres dokonywanych zmian dotyczyć miał co najwyżej ustaleń części tekstowej:

- w zakresie zmian w: § 4 ust. 2, § 5 pkt 7, § 7 pkt 1 i § 15 uchwały zmienianej, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały przystąpieniowej;
- odnoszących się do wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 2 lit. a uchwały przystąpieniowej;
- w zakresie pokrycia dachów, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały przystąpieniowej;
- w zakresie terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami: MNU, UMN, USO, ZPU, KDW oraz dróg publicznych, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 2 lit. c, d, e, f, g oraz h uchwały przystąpieniowej,

a także zmian w zakresie części graficznej dotychczasowego załącznika nr 1 do uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku z 3 czerwca 2013 r. w odniesieniu do:

- przebiegu linii rozgraniczających między terenami:
 - USO1, U3 i MNU23, KDD15;
 - MNU20, MNU21, KDD13, KDD14, KDW16;
 - MN2, MWU7 i MWU8,co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. a, b oraz c uchwały przystąpieniowej;
- przebiegu ciągów izolacyjnych w ramach terenów oznaczonych symbolami: UO1, USO1 i U3, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. d uchwały przystąpieniowej;
- przebiegu nieprzekraczalnych linii zabudowy w ramach terenów oznaczonych symbolami: UO1, USO1, U3, MNU20, MNU21, MNU23, MN2, MWU7 oraz MWU8, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. e uchwały przystąpieniowej;
- przebiegu granic strefy ochrony bezpośredniej ujęcia wody w ramach terenu oznaczonego symbolem UO1, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. f uchwały przystąpieniowej;

- granic alej, szpalerów i terenów zielni szczególnie wartościowej, w ramach terenu oznaczonego symbolem UO1, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. g uchwały przystąpieniowej;
- granic strefy konserwatorskiej ochrony archeologicznej i numeracji stanowisk archeologicznych, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. h uchwały przystąpieniowej;
- wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczonych w oparciu o mapy zagrożenia powodziowego, co wynika wprost z § 1 ust. 2 pkt 3 lit. i uchwały przystąpieniowej.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności organ nadzoru stwierdza, iż inicjując proces sporządzania zmiany planu miejscowego jednoznacznie wskazano, iż zmiany te dotyczyć będą co najwyżej szczegółowych zagadnień zawartych w części:

- tekstowej, których zakres określony został precyzyjnie w § 1 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały przystąpieniowej;
- **graficznej, których zakres określony został precyzyjnie w § 1 ust. 2 pkt 3 uchwały przystąpieniowej.**

Powyższe oznacza, iż załącznik graficzny do uchwały Nr 310/XXIX/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 2 grudnia 2020 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku”, **winien co najwyżej określać faktycznie dokonane zmiany, jakie zostały wprowadzone w wyniku uchwały przystąpieniowej**, nie zaś stanowić ujednoczonego rysunku planu z wyróżnionymi zmianami, który należy obowiązkowo wykonać, stosownie do dyspozycji art. 12 ust. 1 i art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z § 8 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), lecz w przypadku dokonywania zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, nie zaś w przypadku zmian w dotychczas obowiązującym planie miejscowym.

Należy przy tym zauważyć, iż wprowadzone ustalenia, poza wyróżnieniami, nie mogą stanowić treści uchwały zmieniającej bowiem wynikają one z treści uchwały zmienianej.

Skoro zatem na mocy § 1 ust. 3: „Załącznik nr 1 do uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.”, to oznacza, iż zastępuje on w całości załącznik nr 1 do uchwały zmienianej, **co stanowi o wykroczeniu poza zakres określony w uchwale inicjującej proces sporządzania planu miejscowego. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 27 w związku z art. 14 ust. 1 i 2, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru wskazuje, że regulacje planistyczne, w tym także określone w załączniku do podejmowanej uchwały, muszą odnosić się, w tym przypadku, do zawężonego przedmiotowo zakresu zmian i nie mogą regulować kwestii wykraczających poza ich zakres, określony w uchwale przystąpieniowej.

Należy także zauważyć, iż brzmienie § 1 uchwały: „1. Uchwala się zmianę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2013 r., poz. 7420), zwaną dalej zmianą planu. **2. Zmiana planu obejmuje wyłącznie ustalenia wymienione w §2 niniejszej uchwały.** 3. Załącznik nr 1 do uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.”, **co oznacza, iż obejmuje ona wyłącznie zmiany które określone**

zostały w jej § 2, a więc tylko i wyłącznie zmiany w treści tekstu planu miejscowego, podczas gdy faktycznie wprowadzono również zmiany w jego części graficznej.

Ponadto z uchwały zmieniającej wynika, że w odniesieniu do wprowadzonych jej ustaleniami obszarów udokumentowanych złóż kopalin, w tekście i na rysunku zmienionego planu, została ona podjęta **z naruszeniem dyspozycji wynikającej z zakresu zmian określonego w uchwale o przystąpieniu, w którym nie zawarto ustaleń upoważniających do dokonania tych zmian**.

Organ nadzoru wskazuje, że w przypadku stwierdzenia przez gminę konieczności dokonania zmian w obowiązującym planie miejscowym, w zakresie udokumentowanych złóż kopalin, to dyspozycję do ich wprowadzenia powinna być zawarta w uchwale intencyjnej.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo: „7) *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;*”. Stosownie do dyspozycji § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.: „7) *ustalenia dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów;*”. Zgodnie z § 7 pkt 6 ww. rozporządzenia, granice tych terenów powinny być zawarte na rysunku planu miejscowego. W myśl art. 6 pkt 8 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2020 r. poz. 1990, z późn. zm.) celem publicznym jest poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictw. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., rozmieszczenie inwestycji celu publicznego następuje w planie miejscowym.

Należy zauważyć, że w § 1 ust. 2 pkt 1 lit. c uchwały intencyjnej, obejmującym zakres zmian ustaleń ogólnych uchwały zmienianej, ustalono jedynie, że dotyczyć on będzie ustaleń zawartych w § 7 pkt 1 uchwały zmienianej (błędnie wskazano pkt 1 zamiast ust. 1 tego paragrafu), polegających na rozszerzeniu katalogu obszarów wskazanych do realizacji celów publicznych. Z § 2 pkt 8 uchwały zmieniającej wynika, że zmiana § 7 ust. 1 dotyczy wyłącznie dodania do katalogu celów publicznych terenu USO2 przeznaczonego pod usługi sportu i rekreacji. Tym samym w § 1 ust. 2 pkt 1 uchwały intencyjnej, nie zawarto dyspozycji upoważniającej do wprowadzenia ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu.

Tymczasem w § 2 pkt 10 uchwały zmieniającej, określającym szczegółowo zmiany wprowadzone w uchwale zmienianej ustalono, że: „W uchwale nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku w sprawie miejscowego planu zagospodarowania gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, wprowadza się następujące zmiany: (...) 10) po § 15, dodaje się § 15a w brzmieniu: „§ 15a Wskazuje się granice obszarów udokumentowanych złóż kopalin, dla których mają zastosowanie przepisy odrębne związane z prawem geologicznym i górnictwem.”.

Ponadto w § 1 ust. 3 tej uchwały ustalono, że „3. *Załącznik nr 1 do uchwały Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku otrzymuje brzmienie określone w załączniku nr 1 do niniejszej uchwały.*”. Na rysunku zmienionego planu, w ramach wprowadzonych zmian rysunku zmienianego planu, wyznaczone zostały za pomocą oznaczenia o charakterze informacyjnym, obszary udokumentowanych złóż kopalin. Oznaczenie granic tych obszarów dodano w § 4 ust. 2 uchwały zmienianej, poprzez ustalenia § 2 pkt 1 tiret trzecie uchwały

zmieniającej, w brzmieniu: „1) w § 4 ust. 2: (...) – dodaje się pkt 6b, w brzmieniu: „6b) granice obszarów udokumentowanych złóż kopalin, ””.

Wprowadzenie uchwałą zmieniającą obszarów udokumentowanych złóż kopalin nastąpiło bez umocowania wynikającego z uchwały intencyjnej. Niezgodność uchwały zmieniającej z uchwałą o przystąpieniu narusza przepisy art. 14 ust. 1 i ust. 2, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi kolejną podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały zmieniającej.

Podjęta przez Radę Miejską w Serocku uchwała zmieniająca narusza również art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 5 i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Stosownie do dyspozycji ww. przepisu ustawy o p.z.p. „Plan miejscowy **sporządza się w skali 1:1000**, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub **1:2000**, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000.”.

W ust. 2 art. 16 ustawy o p.z.p., ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Wypełnieniem normy wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. jest rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Oznacza to, że część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2020 r. poz. 2052, z późn.zm.) mapa zasadnicza to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów.

Tymczasem rysunek zmienionego planu miejscowego stanowiący załącznik nr 1 do podjętej uchwały zmieniającej został przeskalowany, w wyniku czego **rysunek zmienionego planu miejscowego zamiast w skali 1:2000 sporządzony został w skali ok. 1:2220**, a więc **mapa, na której sporządzono rysunek zmienionego planu miejscowego nie spełnia wymogu dotyczącego urzędowej kopii mapy, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Co więcej, Rada Miejska w Serocku zobowiązana przepisem § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **winna określić skalę projektu rysunku planu miejscowego w formie zarówno liczbowej, jak i liniowej**. Tymczasem na rysunku zmienionego

planu miejscowego **nie określono skali w formie liniowej**, a skala liczbowa określa, że został on sporządzony w skali 1:2000.

Warto również zauważyć, że z ustaleń części tekstowej, zawartej w § 2 ust. 4 uchwały zmienianej wynika, że plan winien zostać sporządzony w skali 1:2000. Natomiast skala liczbowa na rysunku zmienionego planu, tj. 1:2000, nie odpowiada skali, w której faktycznie został on sporządzony. Oznacza to wzajemną sprzeczność ustaleń uchwały zmienianej z rysunkiem uchwały zmieniającej oraz naruszenie przez rysunek planu zmieniającego dyspozycji uchwały zmienianej. Powyższe stanowi również o braku powiązania części graficznej i tekstowej uchwały zmieniającej w tym zakresie, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Zasadą sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (por. wyrok NSA z 6 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 871/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jednocześnie należy wskazać, że z ustaleń § 4 ust. 2 pkt 13 uchwały zmienianej wynika, że „wymiarowanie wybranych odległości, podane w metrach” stanowi na rysunku planu, jedynie oznaczenie graficzne o charakterze informacyjnym, czyli nie jest obowiązującym ustaleniem planu. Oznacza to, że określenie szerokości wszystkich dróg publicznych i wewnętrznych wyznaczonych na rysunku zmienionego planu liniami rozgraniczającymi, określenie odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających tych dróg oraz od innych terenów i elementów zagospodarowania, nie stanowi obowiązujących ustaleń tego planu, a zatem odległości te nie zostały faktycznie określone na rysunku zmienionego planu, zwłaszcza, że ustalenia tekstu uchwały zmienianej nie określają szerokości dróg w liniach rozgraniczających, a odwołują się jedynie do ich określenia zgodnie z rysunkiem planu, analogicznie jak ustalenia dotyczące lokalizowania budynków zgodnie z liniami zabudowy wyznaczonymi na rysunku planu. Brak jest zatem możliwości jednoznacznego odczytywania szerokości dróg publicznych i wewnętrznych oraz odległości linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg, zgodnie ze skalą liczbową zamieszczoną na rysunku planu.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia zmienionego planu miejscowego nie realizują konkretnej dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że rysunek zmienionego planu miejscowego narusza dyspozycję wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany i na podstawie art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. stanowi podstawę do stwierdzenia jego nieważności w całości.

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 przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego lub jego zmiany, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały lub jej zmiany i to przede wszystkim te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Niemniej jednak, należy także zauważyć, iż sformułowanie nowych ustaleń, a także sporządzenie uchwały wykraczającej poza granice wskazane w uchwale o przystąpieniu do sporządzania zmiany planu miejscowego należy również rozważać w kategorii istotnego naruszenia trybu sporządzania

zmiany planu miejscowego. Należy bowiem pamiętać, iż cała procedura planistyczna, w tym m.in. niezbędne ogłoszenia, obwieszczenia wskazywały, iż przedmiotem zmiany planu jest zakres określony w uchwale przystąpieniowej (z uwzględnieniem jej zmiany). Powyższe oznacza istotne naruszenie trybu sporządzania zmiany planu miejscowego, w związku z istotnym naruszeniem art. 17, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności oraz fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, zarówno części tekstowej, jak i części graficznej planu, przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

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 stwierdzenia 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 nieściśłość 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 izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

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

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 310/XXIX/2020 Rady Miejskiej w Serocku z 2 grudnia 2020 r. „*w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Serock – sekcja F1 obręb Jadwisin, uchwalonego uchwałą Nr 342/XXXVII/2013 Rady Miejskiej w Serocku, z dnia 3 czerwca 2013 roku*”, w całości, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej 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.

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki
/podpisano elektronicznie/