



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 listopada 2023 r.

WNP-I.4131.233.2023

Rada Miejska w Łomiankach

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXIV/595/2023 Rady Miejskiej w Łomiankach z 28 września 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części osiedla Łomianki Chopina i północnej części osiedla Łomianki Pawłowo część A”, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem I-H.

Uzasadnienie

Na sesji 28 września 2023 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr LXXXIV/595/2023 „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części osiedla Łomianki Chopina i północnej części osiedla Łomianki Pawłowo część A”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 27 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw <Dz. U. poz. 1688>, zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją planistyczną doręczono organowi nadzoru 5 października 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 6 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 2 pkt 4, § 4 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587), z uwagi na sprzeczność pomiędzy częścią tekstową podjętej uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miejskiej w Łomiankach zawiadomienia z 27 października 2023 r., znak: WNP-I.4131.233.2023.

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. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z 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.

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 (opcjonalnie jego zmiany), 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 którejś 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 wzmocniają 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.

Jednocześnie należy wskazać, że sporządzając zmianę obowiązującego planu miejscowego organy gminy zobligowane są do uwzględnienia faktu, iż treść normatywną stanowiąc będą łącznie ustalenia zawarte w uchwale zmienianej oraz zmieniającej. Dlatego też formułując nowe ustalenia należy uwzględnić także te dotychczas obowiązujące, bowiem ustalenia te powinny być spójne i nie mogą się wzajemnie wykluczać.

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

Powyższe znajduje potwierdzenie w: § 82, § 83 pkt 1, § 85 ust. 1 i 2, w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów 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).

Przenosząc powyższe rozważania na grunt przedmiotowej sprawy, należy stwierdzić, że na sesji 21 grudnia 2021 r. Rada Miejska w Łomiankach podjęła uchwałę Nr L/414/2021 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części osiedla Łomianki Chopina i północnej części osiedla Łomianki Pawłowo część A”. Podstawą prawną podjętej uchwały intencyjnej był m.in. art. 14 ust. 1 i 2 oraz art. 27 ustawy o p.z.p. Z tytułu oraz z treści, jak też z podstawy prawnej ww. uchwały wynika, że w sposób skuteczny zainicjowano procedurę sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego 4 sierpnia 2011 r. Nr 140, poz. 4504.

Zgodnie z brzmieniem § 1 ust. 2 i 3 uchwały inicjującej proces sporządzania zmiany planu miejscowego, ustalono, że: „2. Zmiana dotyczyć będzie §4 - §78 tekstu uchwały, o której mowa w ust. 1. 3. Zmianie nie podlega rysunek planu, to jest część graficzna stanowiąca załącznik nr 1 do uchwały, o której mowa w ust. 1.”.

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 2 lit. a uchwały zmieniającej, nadające nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *§2. W uchwale Nr VIII/52/2011 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 9 czerwca 2011 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 2) w § 5: a) ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Następujące określenia z uchwały zostały użyte w następującym znaczeniu: (...) 4) nieprzekraczalna linia zabudowy – linia wyznaczona na rysunku planu regulująca dopuszczalne położenie zewnętrznych krawędzi budynku na działce budowlanej. Jeżeli z ustaleń planu nie wynika inaczej, linia zabudowy nie dotyczy: okapów, gzymsów, wykuszy, balkonów, ryzalitów i innych nadwieszonych wystających z elewacji budynku nie więcej niż 1,5 m, docieplenia elewacji istniejących budynków warstwą do 15 cm, werand, ganków, tarasów, schodów, pochylni, obiektów do czasowego gromadzenia odpadów stałych o powierzchni nie większej niż 5 m². Wszystkie wymienione obiekty lub elementy budynków mogą być wysunięte poza wyznaczoną planem linię zabudowy z uwzględnieniem przepisów odrębnych;*

- § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 5) nieprzekraczalne linie zabudowy;*
- § 2 pkt 6 uchwały zmieniającej, nadającym nowe brzmienie § 11 i 12 uchwały zmienianej, w brzmieniu: *§2. W uchwale Nr VIII/52/2011 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 9 czerwca 2011 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 6) § 11-16 otrzymują brzmienie: „§ 11. Na rysunku planu zostały ustalone nieprzekraczalne linie zabudowy od dróg lub od obszarów czy obiektów objętych ochroną. § 12. Nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczają obszar zabudowy z zastrzeżeniem, że w przypadku, gdy linia zabudowy dochodzi do linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, to na fragmencie linii rozgraniczającej do kolejnego przecięcia z linią zabudowy obowiązują przepisy odrębne dotyczące lokalizacji obiektów budowlanych.”;*
- § 2 pkt 35 podjętej uchwały zmieniającej, nadającym nowe brzmienie § 74 pkt 1, 2 i 3 lit. a, b i c uchwały zmienianej, w brzmieniu: *§2. W uchwale Nr VIII/52/2011 Rady Miejskiej w Łomiankach z dnia 9 czerwca 2011 r. wprowadza się następujące zmiany: (...) 35) § 73-74 otrzymują brzmienie: „(...) § 74. Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem I-H: 1) przeznaczenie podstawowe - teren infrastruktury technicznej – istniejące ujęcie wody; 2) teren pod realizację inwestycji celu publicznego; 3) wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: a) maksymalna wysokość budynków – 7 m, b) forma dachu i ukształtowanie połaci dachowych – dach stromy, c) intensywność zabudowy w przedziale od 0,1 do 0,5,”*

podczas gdy z rysunku planu miejscowego w skali 1:1000, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały zmienianej Nr VIII/52/2011 z 9 czerwca 2011 r., wynika, że w ogóle nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem I-H. Oznacza to, iż z jednej strony zgodnie z ustaleniami części tekstowej uchwały zmieniającej dopuszczono możliwość realizacji budynków na terenie I-H, zaś z drugiej, zgodnie z załącznikiem nr 1 do uchwały zmienianej, nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy na tym terenie.

Tym samym należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej podjętej uchwały zmieniającej a częścią graficzną uchwały zmienianej, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, z którego wynika, 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;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11 (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;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt

IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14). (...)” (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 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.

Mając na uwadze powyższe należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały zmieniającej i częścią graficzną uchwały zmienianej, 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 uchwały zmieniającej z rysunkiem uchwały zmienianej w zakresie dopuszczenia do możliwości realizacji budynków (*vide* § 2 pkt 35 podjętej uchwały zmieniającej, nadający nowe brzmienie § 74 pkt 1 i pkt 3 lit. a, b i c uchwały zmienianej), wobec braku określenia linii zabudowy w odniesieniu do terenu I-H, uniemożliwia zastosowanie tego planu w praktyce i skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części ustaleń podjętej uchwały zmieniającej Nr LXXXIV/595/2023 z 28 września 2023 r., w zakresie ustaleń dla całej jednostki terenowej oznaczonej symbolem I-H.

W tym miejscu uzasadnienia należy również dodać, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)” oraz przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia, z którego wynika, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Tymczasem, ustalenia zawarte m.in. w:

- § 2 pkt 2 lit. a uchwały zmieniającej, nadające nowe brzmienie § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej;
- § 2 pkt 6 podjętej uchwały zmieniającej, nadającym nowe brzmienie § 11 i 12 uchwały zmienianej;

– § 2 pkt 35 podjętej uchwały zmieniającej, nadającym nowe brzmienie § 74 pkt 3 lit. a, b i c uchwały zmienianej,

są sprzeczne z rysunkiem planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały zmienianej Nr VIII/52/2011 z 9 czerwca 2011 r. oraz naruszają § 6 ust. 1 pkt 5 uchwały zmienianej, z uwagi na ustalenie dla terenu oznaczonego symbolem I-H możliwości realizacji budynków, poprzez określenie maksymalnej wysokości budynków, formy dachu i ukształtowania połaci dachowych oraz intensywności zabudowy w granicach 0,1-0,5 (*vide* § 2 pkt 35 podjętej uchwały zmieniającej, nadający nowe brzmienie § 74 pkt 3 lit. a, b i c uchwały zmienianej), dla którego jednocześnie nie określono linii zabudowy (*vide* załącznik nr 1 do uchwały zmienianej Nr VIII/52/2011 z 9 czerwca 2011 r.).

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że sformułowanie ustaleń dopuszczających realizację budynków na terenie I-H, dla którego nie określono linii zabudowy, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje 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 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę

zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r. sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw. Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem

B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach

na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące

obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem z ustaleń części tekstowej uchwały zmieniającej Nr LXXXIV/595/2023 z 28 września 2023 r., dla terenu oznaczonego symbolem I-H, wynika możliwość realizacji budynków, zaś na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały zmienianej Nr VIII/52/2011 z 9 czerwca 2011 r., nie określono linii zabudowy, w odniesieniu do wskazanego powyżej terenu.

Należy przy tym zauważyć, że ustalenia części tekstowej uchwały zmieniającej i zmienianej wprost odsyłają, w tym zakresie, do części graficznej.

W tej sytuacji, dopuszczenie możliwości realizacji budynków na terenie dla którego nie określono linii zabudowy, stanowiącej jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Sprzeczność ta uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym przesądza w tym przypadku o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Organ nadzoru wskazuje, że nie jest uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.

Nie spełnia także wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15;

- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13;

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/Gl 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.”.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy

o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: 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.”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXXIV/595/2023 Rady Miejskiej w Łomiankach z 28 września 2023 r. „w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru północnej części osiedla Łomianki Chopina i północnej części osiedla Łomianki Pawłowo część A”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Tobiasz Bocheński

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/