



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 11 września 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący sędzia WSA Bogusław Cieśla

Sędziowie sędzia WSA Mirosław Montowski

asesor WSA Nina Beczek (spr.)

po rozpoznaniu w trybie uproszczonym w dniu 11 września 2024 r.

sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**

na uchwałę **Rady Miasta Ciechanów**

z dnia **27 kwietnia 2023 r.** nr **666/LXVII/2023**

w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „BLOKI I”**
– część B w Ciechanowie

1. stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w zakresie ustaleń:

a) § 16 w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 11MW,

**b) § 18 pkt 1 lit. a w odniesieniu do sformułowania „stanowiących do 50%
ich powierzchni użytkowej”,**

**oraz w zakresie części graficznej w odniesieniu do terenu usytuowanego
pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW,
4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem miejscowym, który nie
został oznaczony żadnym symbolem;**

**2. zasądza od Miasta Ciechanów na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480
(czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania
sądowego.**



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Magdalena Kaluska
Magdalena Kaluska
referent sędziosta

Uzasadnienie

Wojewoda Mazowiecki, reprezentowany przez profesjonalnego pełnomocnika będącego radcą prawnym, wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie skargę na uchwałę Rady Miasta Ciechanowa z 27 kwietnia 2023 r. nr 666/LXVII/2023 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „BLOKI I” – część B w Ciechanowie.

Skarżący zaskarżonej uchwale zarzucił istotne naruszenie przepisów:

- art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 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 dnia 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.” oraz mających zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 2 pkt 4, § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 i § 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), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.” poprzez brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały oraz w związku z brakiem określenia na rysunku planu przeznaczenia terenu,
- art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.) w zw. z art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. polegające na istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego poprzez modyfikację przepisów odrębnych w zakresie definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego.

Podnosząc powyższe zarzuty skarżący wniósł, na podstawie art. 93 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, o stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie ustaleń:

- § 16 w ramach zdania wprowadzającego w odniesieniu do sformułowania: „(...) 11MW, (...)”,
- § 16 pkt 7 lit. h,
- § 18 pkt 1 lit. a w zakresie sformułowania: „(...) stanowiących do 50 % ich powierzchni użytkowej”,
- części graficznej w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem miejscowym.

Ponadto skarżący wniósł o zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych oraz rozpoznanie sprawy w trybie uproszczonym.

W uzasadnieniu skargi skarżący powołał się na treść art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wskazując, że stosownie do wymogów *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania:”*. Zgodnie z mającym zastosowanie w sprawie § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. *„Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 1) ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów:”*. Z kolei zgodnie z § 9 ust. 4 ww. rozporządzenia *„W zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych.”*

Tymczasem, w ramach ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Ilekroć w planie jest mowa o: 1) terenie należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu i ustalonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony numerem i symbolem literowym;”*,
- § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi: (...) 7) przeznaczenie terenów, oznaczone odpowiednimi symbolami literowymi lub cyfrowo-literowymi;”*,

podczas gdy na rysunku planu miejscowego, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały, znajduje się teren usytuowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem, który nie posiada odpowiedniego symbolu literowego lub cyfrowo-literowego, a także określonego przeznaczenia.

Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w § 16 uchwały, w brzmieniu: *„§ 16. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MW, 2MW, 3MW, 4MW, 5MW, 6MW, 7MW, 8MW, 9MW, 10MW, 11MW, 12MW, 13MW, 14MW, 15MW, 16MW, 17MW, 18MW ustala się: (...)”*, podczas gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, brak terenu oznaczonego symbolem 11MW. Ustalenia

Śygn. akt VII SA/Wa 1528/24

dotyczące terenu 11MW zostały również zredagowane w ramach § 16 pkt 7 lit. h uchwały.

Teren usytuowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem posiada ciemnobrązową kolorystykę, tak jak tereny oznaczone symbolem MW. Jednocześnie z treści planu miejscowego wynika, że dla terenów oznaczonych symbolem MW określono różne zasady ich zagospodarowania poprzez ustalenie różnych wskaźników maksymalnej intensywności zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy. Z § 16 pkt 4 lit. b oraz f uchwały wynika, że:

- maksymalna intensywność zabudowy określona została na poziomie 1,0 dla terenów oznaczonych symbolami: 14MW, 15MW, 16MW, 17MW oraz na poziomie 0,75 dla pozostałych terenów,
- maksymalna wysokość zabudowy określona została na poziomie 12 m dla terenów 1MW i 2MW, 17 m dla terenów 3MW i 4MW oraz 14 m dla pozostałych terenów.

W tej sytuacji uznać należy zdaniem skarżącego, że powyższe ustalenia dotyczące możliwości zastosowania różnych wskaźników w zależności od rodzaju terenu, uniemożliwiają jednoznaczne powiązanie terenu, który nie posiada odpowiedniego symbolu literowego lub cyfrowo-literowego, a także przeznaczenia pomimo, że posiada on takie samo oznaczenie barwne jak tereny MW. Tym samym, w ocenie skarżącego, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 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.”*

Skarżący wyjaśnił, że z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 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, że 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. Ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Ponadto skarżący podniósł, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. Tymczasem, skarżący dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdził także naruszenie przepisów odrębnych, do którego doszło w ustaleniach zawartych w § 18 pkt 1 lit. a uchwały. Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. a uchwały: *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U ustala się: 1) przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, w szczególności: a) budynki mieszkalne jednorodzinne z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków, stanowiących do 50% ich powierzchni użytkowej, (...)”*. Tym samym Rada ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U usługi, lokalizowane w parterze budynków jednorodzinnych, mogą stanowić do 50% ich powierzchni użytkowej, podczas gdy, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez *„budynek mieszkalny jednorodzinny”* należy rozumieć: *„budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”*. Przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, że powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, a jej wielkość ustalona została na poziomie 30% powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 50% w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale.

W ocenie skarżącego, ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem skarżącego, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego skutkującym, na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stwierdzeniem nieważności wadliwych ustaleń.

Jednocześnie Wojewoda wyjaśnił, że przedmiotowa uchwała wraz z dokumentacją prac planistycznych wpłynęła do Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie 5 maja 2023 r., zaś organ nadzoru, nie zdążył podjąć czynności prawnych zmierzających do stwierdzenia nieważności części uchwały dotkniętej wskazanymi w skardze naruszeniami prawa.

W odpowiedzi na skargę Rada Miasta Ciechanów wniosła o oddalenie skargi w całości i podniosła, że w wyniku przeprowadzonej analizy przebiegu procedury planistycznej dotyczącej uchwalania zaskarżonego planu miejscowego, nie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu. Organ wyjaśnił, że opisana w skardze sytuacja, dotycząca braku oznaczenia terenu usytuowanego na załączniku nr 1 do uchwały pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem, który nie posiada odpowiedniego symbolu literowego lub cyfrowo-literowego, nie wynika z podjęcia przez Radę Miasta uchwały zawierającej sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, lecz jest konsekwencją omyłki projektanta, powstałej w momencie wykonywania czynności technicznej, jaką było uzupełnienie uchwalonego już załącznika nr 1 o sprecyzowany numer uchwały i datę jej podjęcia. Projektant nieumyślnie wykonał czynność w programie służącym do tworzenia projektu planu, która doprowadziła do usunięcia z widoku etykiety „11MW” z części graficznej projektu planu dla terenu znajdującego się pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem. Organ wskazał, że projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który był wykładany do publicznego wglądu w dniach 9.09.2022 - 3.10.2022 posiada na załączniku nr 1 dla ww. terenu oznaczenie „11MW”. Projekt ten, był przekazany odpowiednim instytucjom i organom w ramach opiniowania i uzgodnień, i posiada oznaczenie dla ww. terenu „11MW”. Zdaniem organu, powyższe świadczy o zaistnieniu nieumyślnej omyłki o charakterze pisarskim, która miała miejsce już po faktycznym uchwaleniu przez Radę

Miasta uchwały. Organ wskazał, że fakt ten potwierdza w swoim oświadczeniu główny projektant planu miejscowego mgr inż. Adam Bieniek.

Podsumowując, organ stanął na stanowisku, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Miasta nie miała miejsca sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu. Sprzeczność między częścią tekstową i częścią graficzną planu pojawiła się dopiero w momencie przekazania uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje.

Skarga jest zasadna.

Przystępując do rozpoznania sprawy, Sąd miał na uwadze, że skargę na przedmiotową uchwałę Rady Miasta Ciechanów wywiódł Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów Rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 z późn. zm.), zwanej dalej „usg”. W świetle art. 91 ust. 1 usg uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia w trybie określonym w art. 90, tj. w terminie 7 dni od dnia ich podjęcia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały lub zarządzenia organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 usg. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi.

W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Mazowiecki w ustawowym terminie nie orzekł o nieważności uchwały doręczonej mu, jak podano w skardze, w dniu 5 maja 2023 r., wobec czego był władny ją zaskarżyć w terminie późniejszym w trybie art. 93 ust. 1 usg.

W niniejszej sprawie zasadnicze znaczenie ma art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (zwanej dalej upzp). Wynika z niego, że 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa i część graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została

Śygn. akt VII SAWa 1528/24

w art. 15 upzp. Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 upzp, w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z mającym w sprawie zastosowanie § 4 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zwanego dalej „rozporządzeniem”), ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei zgodnie z § 9 ust. 4 rozporządzenia, w zależności od specyfiki i zakresu ustaleń dotyczących przeznaczenia terenów oraz granic i linii regulacyjnych, dopuszcza się stosowanie na projekcie rysunku planu miejscowego uzupełniających i mieszanych oznaczeń barwnych i jednobarwnych oraz literowych i cyfrowych. Natomiast w ramach ustaleń zawartych w § 3 ust. 1 pkt 1 zaskarżonej uchwały, wskazano, że ilekroć w planie jest mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu i ustalonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi oraz oznaczony numerem i symbolem literowym. Przepisowi § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały nadano natomiast brzmienie: Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi przeznaczenie terenów, oznaczone odpowiednimi symbolami literowymi lub cyfrowo-literowymi, podczas gdy – jak słusznie zauważył skarżący – w części graficznej planu stanowiącej integralną część uchwały, o którym mowa w § 2 ust. 1 uchwały, znajduje się teren usytuowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem, który nie został oznaczony symbolem literowym lub cyfrowo-literowym, a także nie posiada określonego przeznaczenia. Ponadto, jak wynika z ustaleń zawartych w § 16 uchwały, w brzmieniu: „§ 16. Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami (...) 11MW (...) ustala się: (...)”, podczas gdy na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, brak jest terenu oznaczonego symbolem 11MW. Ustalenia dotyczące terenu 11MW zostały również zredagowane w ramach § 16 pkt 7 lit. h uchwały. Teren usytuowany pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem posiada ciemnobrązową kolorystykę, tak jak tereny oznaczone symbolem MW. Jednocześnie z treści planu miejscowego wynika, że dla terenów oznaczonych symbolem MW

określono różne zasady ich zagospodarowania poprzez ustalenie różnych wskaźników maksymalnej intensywności zabudowy i maksymalnej wysokości zabudowy. Ustalenia dotyczące możliwości zastosowania różnych wskaźników w zależności od rodzaju terenu, uniemożliwiają jednoznaczne powiązanie terenu, który nie posiada odpowiedniego symbolu literowego lub cyfrowo-literowego, a także przeznaczenia pomimo, że posiada on takie samo oznaczenie barwne jak tereny MW.

Zatem brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały i brak określenia na rysunku planu przeznaczenia terenu oznacza, że przy podejmowaniu zaskarżonej uchwały doszło do sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały z częścią graficzną uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia, 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. Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 upzp i § 8 ust. 2 rozporządzenia wynika, że plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Z kolei z art. 20 ust. 1 zdanie drugie upzp 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, że część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Zatem rację ma skarżący, który twierdzi, że to część tekstowa planu zawiera normy prawne, zaś rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej. Skoro moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać przeznaczenie określonego terenu, a część graficzna – odzwierciedlać konkretny zapis części tekstowej planu. Obydwie części planu, zarówno tekstowa, jak i graficzna, muszą być spójne, ponieważ pełny obraz rozwiązań planistycznych, tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętym planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części (tekstowej i graficznej). Ewidentna sprzeczność w zaskarżonej części uchwały pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną, narusza w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały w zaskarżonej części.

Ponadto, jak słusznie zauważył skarżący, zaskarżona uchwała narusza także ustalenia zawarte w § 18 pkt 1 lit. a uchwały. Zgodnie z § 18 pkt 1 lit. a uchwały dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U,

Śygn. akt VII SA/Wa 1528/24

5MN/U i 6MN/U ustala się przeznaczenie terenu - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa usługowa, w szczególności: budynki mieszkalne jednorodzinne z możliwością lokalizowania usług w parterze budynków, stanowiących do 50% ich powierzchni użytkowej. Tym samym, jak słusznie zwrócił uwagę skarżący, Rada ustaliła, że na terenach oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U i 6MN/U usługi, lokalizowane w parterze budynków jednorodzinnych, mogą stanowić do 50% ich powierzchni użytkowej, podczas gdy, zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez „budynek mieszkalny jednorodzinny” należy rozumieć „budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku”. Przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane jednoznacznie stanowi, że powierzchnię lokalu użytkowego (usługowego) wbudowanego w budynek mieszkalny jednorodzinny określa się w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku, a jej wielkość ustalona została na poziomie 30% powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 50% w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku, jak ustalono w uchwale. Rację ma skarżący, że ustalenia uchwały w powyższym zakresie stanowią niedozwoloną z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Nie można bowiem dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o upzp zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego skutkującym, na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o upzp stwierdzeniem nieważności wadliwych ustaleń w zaskarżonym zakresie.

Do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu prowadzi także naruszenie trybu sporządzania planu. Tryb postępowania odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmują organy w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego. W przedmiotowej sprawie, organ wykonawczy Miasta Ciechanowa przedstawił uchwałę Wojewodzie Mazowieckiemu do publikacji uchwały o treści innej aniżeli uchwała przyjęta przez Radę i opublikowana została w Dzienniku Urzędowym

Województwa Mazowieckiego o innej treści niż przyjęta przez Radę (poprzez brak oznaczenia terenu symbolem 11MW w załączniku graficznym). W ten sposób doszło do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 upzp. W tym miejscu wyjaśnić należy, że podstawą do ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa aktu prawa miejscowego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany) jest zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461) akt w formie dokumentu elektronicznego, a zatem uchwała rady gminy z załącznikiem graficznym stanowiącym jej integralną część, w wersji uchwalonej, opatrzony przez upoważniony do wydania aktu organ kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Należy zatem wyraźnie oddzielić od siebie etap tworzenia danego aktu prawnego, który kończy się przekazaniem go do publikacji od etapu jego ogłaszania. Dopiero złożenie wniosku o ogłoszenie danego aktu przenosi odpowiedzialność za realizację obowiązku ogłoszenia tego aktu z organu tworzącego dany akt (a w przypadku organów kolegialnych - z organu kierującego pracami danego organu) na organ wydający dziennik urzędowy. Samo ogłoszenie danego aktu stanowi czynność techniczną w tym sensie, że nie może prowadzić do jakichkolwiek zmian w treści ogłaszanych aktów prawnych w stosunku do aktu przekazanego do publikacji. Powyższe oznacza, że procedura związana z uchwaleniem planu miejscowego nie kończy się z chwilą podjęcia przez radę gminy uchwały w tym przedmiocie, lecz dopiero po przekazaniu wojewodzie przez właściwy organ gminy uchwały z załącznikami w formie dokumentu elektronicznego. W rozpoznawanej sprawie, błąd w treści uchwały powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego, przed przekazaniem go do publikacji, a więc jeszcze na etapie procedury sporządzania planu, a nie na etapie jego publikowania. Okoliczność ta została bowiem przyznana przez organ wykonawczy gminy, co wynika z wyjaśnień zawartych w odpowiedzi na skargę, w której stwierdzono, że „Sprzeczność między częścią tekstową i częścią graficzną planu pojawiła się dopiero w momencie przekazania Uchwały Nr 666/LXVII/2023 do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego”. Organ podał, że opisana w skardze sytuacja, dotycząca braku oznaczenia terenu usytuowanego na załączniku nr 1 do uchwały pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem, który nie posiada odpowiedniego symbolu literowego lub cyfrowo-literowego, nie wynika z podjęcia przez Radę Miasta uchwały zawierającej sprzeczność pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, lecz jest konsekwencją omyłki projektanta, powstałej w momencie

wykonywania czynności technicznej, jaką było uzupełnienie uchwalonego już załącznika nr 1 o sprecyzowany numer uchwały i datę jej podjęcia. Organ podał, że projektant nieumyślnie wykonał czynność w programie służącym do tworzenia projektu planu, która doprowadziła do usunięcia z widoku etykiety „11MW” z części graficznej projektu planu dla terenu znajdującego się pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami: 6KDL, 5ZP, 4MN/U, U/MW, 4KDL i 3U oraz granicą obszaru objętego planem. Organ wskazał, że fakt ten potwierdza w swoim oświadczeniu główny projektant planu miejscowego mgr inż. Adam Bieniek. W świetle powyższych okoliczności stwierdzić należy, że błąd nie powstał w redakcji dziennika urzędowego, lecz wersja opublikowana jest wersją przekazaną przez organ wykonawczy gminy i jest to okoliczność przyznana. Skoro zatem w okolicznościach rozpoznawanej sprawy błąd powstał w trakcie tworzenia dokumentu elektronicznego przed przekazaniem aktu do publikacji, nie ma podstaw do jego sprostowania w trybie art. 17 ust. 1 powołanej wyżej ustawy z dnia 20 lipca 2000 r., bowiem błędy, które były w tekście przekazanym do publikacji „prostuje się” poprzez klasyczną nowelizację, w przypadku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dokonuje się w trybie art. 27 upzp. W trybie art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, mogą być prostowanie jedynie błędy, które powstały na etapie ogłaszania aktu normatywnego, a nie w toku jego wydawania. Sprostowanie błędu polega na zlikwidowaniu rozbieżności pomiędzy oryginałem, czyli tekstem aktu prawnego skierowanym do publikacji przez organ wydający ten akt, a tekstem ogłoszonym we właściwym dzienniku. Można zatem w trybie art. 17 powołanej wyżej ustawy sprostować wyłącznie błędy popełnione przez organ wydający dziennik urzędowy, który sam dokonuje ich usunięcia (sprostowania). Błędy organu podejmującego dany akt, czyli np. przekazanie do publikacji aktu niezgodnego z przyjętym, nie podlegają sprostowaniu w oparciu art. 17 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

Należy w tym miejscu wskazać, że w doktrynie zauważa się problem błędów w uchwałach w sprawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które powstały po uchwaleniu danego planu, gdy zaistniała rozbieżność pomiędzy aktem uchwalonym a dokumentem dostarczonym do redakcji dziennika urzędowego. Wskazuje się, że w takich sytuacjach jest obecnie niezbędne przeprowadzenie klasycznej nowelizacji uchwały, co wiąże się z ogromnymi, merytorycznie niezasadnymi kosztami. W związku z tym postuluje się wprowadzenie przez ustawodawcę specjalnego trybu prostowania tego typu rozbieżności. Ponieważ w takim trybie sprostowaniu podlegałyby rozbieżności, których nie jest w stanie stwierdzić organ

Sygn. akt VII SA/Wa 1528/24

wydający dziennik urzędowy (gdyż nie polegają one na rozbieżności pomiędzy dostarczonym do niego dokumentem a tekstem ogłoszonym), do wydawania takich sprostowań powinien być wyznaczony organ kierujący pracami organu, który uchwał dany akt (tak: Grzegorz Wierczyński: Komentarz w LEX-ie do art. 17 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych). Należy jednak podkreślić, że jest to postulat *de lege ferenda*, a w obecnym stanie prawnym nie ma podstawy do sprostowania uchwały, w sytuacji takiej jaka zaistniała w okolicznościach rozpoznawanej sprawy.

W tym stanie rzeczy, Sąd orzekł jak w sentencji wyroku, na podstawie art. 147 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935). Sąd rozpoznał sprawę w trybie uproszczonym na podstawie art. 119 pkt 2 w zw. z art. 120 tej ustawy.

O kosztach postępowania Sąd orzekł na mocy art. 200 w zw. z art. 205 § 2 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które obejmuje wynagrodzenie z tytułu zastępstwa prawnego przed sądem administracyjnym w pierwszej instancji, ustalone na podstawie § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 1935 z późn. zm.).



Na oryginalnym dokumencie podpisy
Za zgodą z urzędem

Magdalena Kałuska
reżym. sędzią