



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 17 listopada 2020 r.

WNP-I.4131.183.2020.MO

Rada Miasta Mława
ul. Stary Rynek 19
06 – 500 Mława

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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 XXI/306/2020 Rady Miasta Mława z 13 października 2020 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Targowa””, w zakresie części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.UM, 5.UM, 10.UM, 12.UM, 9.MW i 11.MW.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 13 października 2020 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XXI/306/2020 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Targowa””.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2020 r. poz. 293, 782 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. 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.

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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym, gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 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.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru wskazuje, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

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.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, iż część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu Nr XXI/303/2020 z 13 października 2020 r. „w sprawie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Mława”.

Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium **są wiążące** dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** (...)” oraz z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego, plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że **nie narusza on ustaleń studium**.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem

studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Chociaż nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

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

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

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do dyspozycji rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące

kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku kierunków i tekstu kierunków studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, **ustalenia planu dla terenu** oznaczonego na rysunku symbolem:

- **1.UM** znajdującego na rysunku kierunków studium w granicach strefy funkcjonalno – przestrzennej **C I**, naruszają ustalenia studium w zakresie określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej;
- **5.UM**, znajdującego się na rysunku kierunków studium w granicach strefy funkcjonalno – przestrzennej **C I**, naruszają ustalenia studium w zakresie określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej oraz znajdującego się w granicach strefy funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, naruszają ustalenia studium w zakresie określenia maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej oraz wysokości zabudowy;
- **10.UM** i **12. UM**, znajdujących się na rysunku kierunków studium w granicach strefy funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, naruszają ustalenia studium w zakresie określenia:
 - maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej;
 - maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej;
- **9.MW** i **11.MW**, znajdujących się na rysunku kierunków studium w granicach strefy funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, naruszają ustalenia studium w zakresie określenia:
 - maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
 - maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

W części tekstowej studium, Tom II pn. *Kierunki rozwoju przestrzennego Miasta Mława*, Rozdział II. pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, ust. 1 pn. *Struktura funkcjonalna miasta, w tym zasady zagospodarowania terenów oraz wskaźniki zagospodarowania terenów*, zawarto ustalenia w brzmieniu:

„Przyjęto następujący podział na strefy:

1) strefa śródmiejska C (C I i C II) – wskazana dla utrzymania i rozwoju zabudowy wielofunkcyjnej, podstawowe kierunki przeznaczenia:

- intensywna zabudowa wielofunkcyjna w tym:
 - zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna,
 - zabudowa mieszkaniowo-usługowa,
 - zabudowa usługowa, z przewagą usług o randze ogólnomiejskiej i regionalnej, ze szczególnym uwzględnieniem usług społecznych (kultury, administracji, oświaty, nauki, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji, usług kultu religijnego) oraz usług komercyjnych (biur, turystyki, gastronomii, rozrywki, handlu detalicznego itp.);
- usługi handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² powierzchni sprzedaży wyłącznie w rejonach wskazanych na rysunku Studium na ten cel;
- placze publiczne i skwery, parki publiczne i inne tereny zieleni urządzonej oraz inne przestrzenie publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem ich funkcji reprezentacyjnej;

- ulice publiczne i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, parkingi;
- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej;

(...)

parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów:

- wysokość zabudowy nie większa niż:
 - 18m dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej, z dopuszczeniem lokalnych dominant i zwyzek zabudowy do 21 m o powierzchni rzutu tych zwyzek i dominant nie większej niż 35 % powierzchni zabudowy na działce budowlanej – w strefie CI,
 - 15m dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej strefie CII,
 - 12m dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefach CI i CII;
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy:
 - 2,0 dla zabudowy usługowej,
 - 1,8 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej,
 - 0,6 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej;

z dopuszczeniem większych wskaźników w rejonach wskazanych pod realizację usług handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², ustalanych indywidualnie w planach miejscowych, jednakże to przekroczenie nie może być większe niż dwukrotność w/w wskaźników;
- maksymalna powierzchnia zabudowy: 80%, z dopuszczeniem utrzymania istniejącego zainwestowania przekraczającego ten wskaźnik, z prawem do nadbudowy zgodnie z pozostałymi wskaźnikami;
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej: 5%, z wyjątkiem obszarów już intensywniej zagospodarowanych oraz dla których niższy wskaźnik ustalono w obowiązujących planach miejscowych

(...)

3) strefa mieszkaniowo-usługowa M/U (M/U I, M/U II i M/U III) – wskazana dla utrzymania i rozwoju funkcji mieszkaniowych i usługowych,

podstawowe kierunki przeznaczenia:

- zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna wyłącznie w strefach M/U I i M/U II;
- zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;
- zabudowa usługowa nieuciążliwa, w tym zarówno usługi o randze ogólnomiejskiej i regionalnej, usługi publiczne (kultury, administracji, oświaty, nauki, ochrony zdrowia, sportu i rekreacji, , usług kultu religijnego) jak i usługi komercyjne (biura, turystyka, gastronomia, rozrywka, handel detaliczny itp.);
- zabudowa mieszkaniowo-usługowa;
- obiekty zamieszkania zbiorowego;
- place publiczne i skwery, parki publiczne i inne tereny zieleni urządzonej oraz inne przestrzenie publiczne;
- ulice publiczne i wewnętrzne, ciągi piesze i rowerowe, parkingi;
- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej;

(...)

parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów:

- wysokość zabudowy nie większa niż:
 - 15m – dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej w strefie M/U I,
 - 12m – dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej i usługowej w strefie M/U II,
 - 12m – dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefach M/U I i M/U II,
 - 12 m - dla zabudowy w strefie M/U III,

- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy:
 - 1,2 dla zabudowy usługowej w strefach M/U I i M/U II,
 - 1,0 dla zabudowy usługowej w strefach M/U III,
 - 1,2 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w strefie M/U I,
 - 1,0 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej w strefie M/U II,
 - 0,6 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefach M/U I i M/U II;
 - 0,5 dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefach M/U III;
- maksymalna powierzchnia zabudowy : 60% z dopuszczeniem utrzymania istniejącego zainwestowania przekraczającego ten wskaźnik, z prawem do nadbudowy zgodnie z pozostałymi wskaźnikami;
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej:
 - 30% dla zabudowy mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej
 - 20% dla zabudowy usługowej, z dopuszczeniem obniżenia wskaźnika dla szkół i terenów boisk sportowych do 15%;
 z wyjątkiem obszarów już intensywniej zagospodarowanych oraz dla których niższy wskaźnik ustalono w obowiązujących planach miejscowych;”.

Jednocześnie w wytycznych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Tom II, Rozdział XIX, str. 157 – 159 tekstu studium) zawarto ustalenia w brzmieniu:

- tiret pierwsze rozdziału: „– ze względu na ogólność mapy topograficznej (skala 1:10 000), na której sporządzono studium, nie jest możliwe precyzyjne wyznaczenie granic stref funkcjonalno-przestrzennych, dlatego mogą występować niewielkie przesunięcia w stosunku do granicy działki ewidencyjnej i faktycznej lokalizacji zagospodarowania; **ostateczne ustalenie granic terenów powinno być dokonywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego;**”;
- tiret drugie rozdziału: „– korekta zasięgu poszczególnych terenów może być dokonywana pod warunkiem zachowania zasad zrównoważonego rozwoju, a w szczególności w oparciu o zasadę:
 - kontynuacji funkcji podstawowej określonej na rysunku studium, o integralności zagospodarowania oraz infrastruktury technicznej i drogowej,
 - konieczność realizacji inwestycji celu publicznego,
 - nie rozpraszania obiektów i tworzenia zwartych zespołów zabudowy,
 - nienaruszalności zasobów kulturowych,
 - nienaruszalności cennych elementów systemu przyrodniczego.**Korekta zasięgu poszczególnych terenów nie może jednak przekraczać 50 m w stosunku do wyznaczonych w Studium przeznaczeń.**”;
- tiret siódme rozdziału: „– (...) **ustalone w studium parametry i wskaźniki urbanistyczne zostaną w planie miejscowym zmienione (zawyżone lub zaniżone), nie więcej jednak niż o 5 %.** **Zastosowanie zawyżonych lub zaniżonych parametrów i wskaźników urbanistycznych musi być uzasadnione np. szczególnymi uwarunkowaniami wynikającymi z istniejącego zainwestowania, konfiguracją terenu, realizacją celu publicznego itp.**”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 25 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 2, pkt 3 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami **1.UM, 5.UM, 10.UM i 12.UM:**
 1. Przeznaczenie terenu:
 - 1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenów 1.UM, 5.UM, 10.UM i 12.UM są:

- a) usługi z zakresu handlu o powierzchni sprzedaży do 2000 m², usług publicznych, gastronomii, sportu i turystyki oraz hotelarstwa, biur i administracji, edukacji, oświaty i nauki oraz zdrowia;
- b) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna;
- c) zabudowa budynkami zamieszkania zbiorowego;

(...)

3. Ustala się wskaźniki i zasady kształtowania zabudowy: (...)

- 2) wysokość zabudowy nie większa niż: 18m i jednocześnie nie więcej niż 5 kondygnacji nadziemnych;
- 3) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż 25%;
- (...)
- 5) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 2,5;”;

– § 29 ust. 1 pkt 1, ust. 3 pkt 2, pkt 3 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych symbolami **6.MW, 9.MW i 11.MW**:

1. Przeznaczenie terenu:

1) ustala się, że przeznaczeniem podstawowym terenów 6.MW, 9.MW i 11.MW są:

- a) zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna,
- b) zabudowa budynkami zamieszkania zbiorowego;

(...)

3. Ustala się wskaźniki i zasady kształtowania zabudowy: (...)

- 2) wysokość zabudowy nie większa niż: 16 m i jednocześnie o gabarycie nie wyższym niż 5 kondygnacji nadziemnych;
- 3) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej nie mniejszy niż 30%;
- (...)
- 5) maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy 1,5;”.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy porównawczej przytoczonych powyżej zapisów studium i ustaleń uchwały wynika, że narusza ona ustalenia studium, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

– **1.UM**, w zakresie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy:

- zgodnie z rysunkiem kierunków studium:
 - teren **1.UM** znajduje się w strefie funkcjonalno – przestrzennej **C I**, dla której w tekście studium ustalono maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy:
 - dla zabudowy usługowej na poziomie **2,0** (str. 110) lub na poziomie **2,1** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
 - dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **1,8** (str. 110) lub na poziomie **1,89** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
- zgodnie z ustaleniami § 25 ust. 3 pkt 5 uchwały, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy ustalono na poziomie **2,5**;
- **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia uchwały naruszają zapisy studium dotyczące maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w odniesieniu do terenu 1.UM znajdującego się w strefie C I, w związku z przekroczeniem określonego w studium maksymalnego wskaźnika intensywności**

zabudowy o 0,5 lub o 0,4 dla zabudowy usługowej oraz o 0,7 lub o 0,61 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

- **5.UM, w zakresie maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy:**
 - zgodnie z rysunkiem kierunków studium:
 - teren **5.UM** znajduje się w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **C I** oraz w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, dla których w tekście studium ustalono:
 - w strefie **C I**: maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej na poziomie **2,0** (str. 110) lub na poziomie **2,1** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - w strefie **C I**: maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **1,8** (str. 110) lub na poziomie **1,89** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
 - w strefie **M/U I**: maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **1,2** (str. 112) lub na poziomie **1,26** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158) oraz maksymalną wysokość zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **15 m** (str. 112) lub na poziomie **15,75 m** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - zgodnie z ustaleniami § 25 ust. 3 pkt 2 i pkt 5 uchwały, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy ustalono na poziomie **2,5**, a maksymalna wysokość zabudowy na poziomie **18 m** i jednocześnie nie więcej niż 5 kondygnacji nadziemnych;
 - **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia uchwały naruszają zapisy studium dotyczące maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy oraz maksymalnej wysokości zabudowy w odniesieniu do terenu:**
 - **5.UM** znajdującego się w części w strefie **C I**, w związku z przekroczeniem określonego w studium maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy o **0,5** lub o **0,4** dla zabudowy usługowej oraz o **0,7** lub o **0,61** dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
 - **5.UM** znajdującego się w części w strefie **M/U I**, w związku z przekroczeniem określonego w studium maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy o **1,3** lub o **1,24** dla zabudowy usługowej oraz dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;
 - **5.UM** znajdującego się w części w strefie **M/U I**, w związku z przekroczeniem określonej w studium maksymalnej wysokości zabudowy o **3 m** lub o **2,25 m** dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej;
 - z analizy uchwały dokonanej pod kątem dopuszczonej w studium korekty zasięgu poszczególnych terenów, maksymalnie o **50 m**, w stosunku do wyznaczonych na rysunku kierunków studium przeznaczeń wynika, iż w odniesieniu do terenu **5.UM**, który po tej korekcie znajdzie się w całości w granicach strefy **C I**, ustalenia uchwały również będą naruszać zapisy studium dotyczące określonego w nim maksymalnego

wskaźnika intensywności zabudowy, dla strefy C I, w związku z jego przekroczeniem o 0,5 lub o 0,4 dla zabudowy usługowej oraz o 0,7 lub o 0,61 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;

- **10.UM i 12.UM**, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej:
 - zgodnie z rysunkiem kierunków studium:
 - tereny **10.UM i 12.UM** znajdują się w strefie funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, dla której w tekście studium ustalono:
 - maksymalną wysokość zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **15 m** (str. 112) lub na poziomie **15,75 m** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **1,2** (str. 112) lub **1,26** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - zgodnie z ustaleniami § 25 ust. 3 uchwały:
 - maksymalną wysokość ustalono na poziomie **18 m** i jednocześnie nie więcej niż 5 kondygnacji nadziemnych (pkt 2);
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy ustalono na poziomie **2,5** (pkt 5);
 - **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia uchwały naruszają zapisy studium dotyczące:**
 - **maksymalnej wysokości zabudowy, w odniesieniu do terenów 10.UM i 12.UM znajdujących się w strefie M/U I, w związku z przekroczeniem określonej w studium maksymalnej wysokości zabudowy o 3 m lub o 2,25 m dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej;**
 - **maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w odniesieniu do terenów 10.UM i 12.UM znajdujących się w strefie M/U I, w związku z przekroczeniem określonego w studium maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy o 1,3 lub o 1,24 dla zabudowy usługowej oraz mieszkaniowej wielorodzinnej;**
 - z analizy uchwały dokonanej pod kątem dopuszczanej w studium korekty zasięgu poszczególnych terenów, maksymalnie o 50 m, w stosunku do wyznaczonych na rysunku kierunków studium przeznaczeń wynika, że teren 12.UM znajdzie się w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **C I** oraz w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, przy czym w tekście studium dla strefy C I ustalono:
 - w strefie **C I**, maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy usługowej na poziomie 2,0 (str. 110) lub na poziomie **2,1** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
 - w strefie **C I** maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie 1,8 (str. 110) lub na poziomie **1,89** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),

- w strefie M/U I będą obowiązywać ustalenia wskazane powyżej;
- **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w odniesieniu do terenu 12.UM, który po tej korekcie znajdzie się jednocześnie w strefie C I oraz w strefie M/U I, ustalenia uchwały naruszają zapisy studium dla strefy M/U I w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, które przedstawiono powyżej, jak również będą naruszać zapisy studium dla strefy C I dotyczące określonego w nim maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w związku z jego przekroczeniem o 0,5 lub o 0,4 dla zabudowy usługowej oraz o 0,7 lub o 0,61 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;**
- **9.MW i 11.MW**, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy dla zabudowy usługowej i mieszkaniowej wielorodzinnej, maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej:
 - zgodnie z rysunkiem kierunków studium:
 - tereny **9.MW i 11.MW** znajdują się w strefie funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, dla której w tekście studium ustalono:
 - maksymalną wysokość zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **15 m** (str. 112) lub na poziomie **15,75 m** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **1,2** (str. 112) lub **1,26** przy dopuszczeniu zwiększenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158);
 - zgodnie z ustaleniami § 29 ust. 3 uchwały:
 - maksymalną wysokość ustalono na poziomie **16 m** i jednocześnie o gabarycie nie wyższym niż 5 kondygnacji nadziemnych (pkt 2);
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy ustalono na poziomie **1,5** (pkt 5);
 - **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia uchwały naruszają zapisy studium dotyczące:**
 - **maksymalnej wysokości zabudowy, w odniesieniu do terenów 9.MW i 11.MW znajdujących się w strefie M/U I, w związku z przekroczeniem określonej w studium maksymalnej wysokości zabudowy o 1 m lub o 0,25 m dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;**
 - **maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, w odniesieniu do terenów 9.MW i 11.MW znajdujących się w strefie M/U I, w związku z przekroczeniem określonego w studium maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy o 0,3 lub o 0,24 dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej;**
 - z analizy uchwały dokonanej pod kątem dopuszczanej w studium korekty zasięgu poszczególnych terenów, maksymalnie o 50 m, w stosunku do wyznaczonych na rysunku kierunków studium przeznaczeń wynika, że tereny 9.MW i 11.MW znajdują się w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **C I** oraz w części w strefie funkcjonalno – przestrzennej **M/U I**, przy czym w tekście studium dla strefy C I ustalono:
 - w strefie **C I** maksymalną wysokość zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie **18 m** (str. 110) lub na poziomie **17,1** przy dopuszczeniu zmniejszenia

- ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
- w strefie **C I** maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na poziomie 1,8 (str. 110) lub na poziomie **1,71** przy dopuszczeniu zmniejszenia ustaleń studium o 5% w związku z istniejącym zagospodarowaniem terenu (w związku z zapisami na str. 158),
- w strefie **M/U I** będą obowiązywać ustalenia wskazane powyżej;
- **biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że w odniesieniu do terenów 9.MW i 11.MW, które po tej korekcie znajdują się jednocześnie w strefie C I oraz w strefie M/U I, ustalenia uchwały naruszają będą zapisy studium dla strefy M/U I, w zakresie maksymalnej wysokości zabudowy i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, które przedstawiono powyżej, natomiast nie będą naruszać zapisów studium dla strefy C I, w odniesieniu do tych wskaźników.**

Powyższe oznacza, że w odniesieniu do terenów: **1.UM, 5.UM, 10.UM, 12.UM, 9.MW i 11.MW**, plan miejscowy nie realizuje ustaleń studium, pozostając w sprzeczności, w zakresie określonych w nim parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów, które są jego ustaleniami wiążącymi dla organów gminy przy sporządzaniu planu miejscowego.

W ocenie organu nadzoru, ustalenie w planie miejscowym parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów innych niż określone w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, o których mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., co stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.UM, 5.UM, 10.UM, 12.UM, 9.MW i 11.MW, tym bardziej, iż stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., ustalenia w tym zakresie zaliczone zostały przez ustawodawcę do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z brzmieniem tegoż przepisu: „2. 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;”.

Powyższe oznacza, iż nie może pozostawać w obiegu prawnym uchwała w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, która wyznacza tereny z przeznaczeniem pod zabudowę, bez określenia maksymalnej wysokości zabudowy, czy też maksymalnej intensywności zabudowy. Oznacza to tym samym konieczność stwierdzenia nieważności w zakresie całych jednostek terenowych, z uwagi na fakt określenia tychże wskaźników z naruszeniem ustaleń studium.

Kwestie dotyczące zachowania wymogu zgodności ustaleń planu miejscowego z ustaleniami studium, były już przedmiotem prawomocnych wielokrotnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt II OSK 2460/12 z 12 lutego 2013 r.;
- sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 784/14, z 13 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt II OSK 1599/14 z 2 października 2014 r.;

- sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2112/13 z 9 grudnia 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 45/15 z 14 kwietnia 2015 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 11 września 2012 r., sygn. akt II OSK 1408/12 stwierdził m.in., iż: *„Faktem jest, iż Studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest zatem aktem prawa miejscowego, lecz jednak jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmina wskaże te obszary jako przewidziane pod taką zabudowę. Plan zagospodarowania przestrzennego ma stanowić uszczegółowienie zapisów zawartych w studium, a nie ich dowolną interpretację czy wręcz całkowitą zmianę. Zmiana przeznaczenia terenów w planie miejscowym, jeżeli nie była przewidziana w studium, może być dokonana przez gminę wyłącznie po uprzedniej zmianie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, z zachowaniem trybu, w jakim studium jest uchwalane. (...) Zatem zmiana przeznaczenia terenu oznaczonego w studium symbolem MW na teren oznaczony w planie symbolem MN, bez uprzedniej zmiany studium w przewidzianym przepisami prawa trybie, jak zasadnie wywiódł Sąd I instancji, świadczy niewątpliwie o naruszeniu zasad sporządzania aktu planistycznego, które musiało skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w tym zakresie.”*

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1, istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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.”*

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 nieścisłość 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).”*

W kontekście powyższych rozważań wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do zawarcia ustaleń z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, iż uznał on argumentację zawartą w piśmie Przewodniczącego Rady Miasta Mława z 13 listopada 2020 r. znak: ORG.0004.30.2020.MC,

stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały, w odniesieniu do wskaźnika minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej dla terenów: 3.UC/M, 10.UM i 12.UM, w związku z brakiem określenia w studium tych wskaźników dotyczących istniejącej zabudowy oraz obszarów już intensywnie zagospodarowanych. Natomiast nie podzielił argumentacji dotyczącej m.in. możliwości uśredniania i bilansowania wysokości zabudowy oraz wskaźnika intensywności zabudowy w przypadku położenia terenu wyznaczonego na rysunku planu miejscowego w granicach dwóch stref funkcjonalno – przestrzennych określonych na rysunku kierunków studium, **gdyż studium nie zawiera ustaleń w tym zakresie.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXI/306/2020 Rady Miasta Mława z 13 października 2020 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Targowa”*”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Konstanty Radziwiłł
Wojewoda Mazowiecki