



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 17 lipca 2017 r.

Poz. 6205

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.192.2017.JZ

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 7 lipca 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXXVI/320/2017 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Michałów - Regionów gm. Wieliszew.



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 lipca 2017 r.

LEX-I.4131.192.2017.JZ

Rada Gminy Wieliszew
ul. Modlińska 1
05 - 135 Wieliszew

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/320/2017 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Michałów-Reginów gm. Wieliszew.*

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 30 maja 2017 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr XXXVI/320/2017 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Michałów-Reginów gm. Wieliszew.*

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073), 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 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. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zasady i tryb 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 dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., należy wskazać,

że kontrola organu nadzoru w przypadku uchwał w ww. przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności rozstrzygnięć dokonywanych w planie miejscowym, lecz ogranicza się do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz określonej ustawą procedury planistycznej. Organ nadzoru jest zobowiązany do oceny legalności uchwał z zakresu planowania przestrzennego, a w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa – do podjęcia interwencji stosownej do posiadanych kompetencji.

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.

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. Stosownie do art. 1 ust. 2 ww. ustawy 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 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, 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.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności lub innych praw rzeczowych przez właścicieli lub użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony. Został on szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3), jak również w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego § 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”.

Ponieważ plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej, należy wskazać, że zgodnie z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz

wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Powyższe 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.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami. Ustawodawca postanowił ponadto, że obowiązkowym ustaleniem planu miejscowego jest określenie m.in. maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), a także szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

W ocenie organu nadzoru przy podejmowaniu uchwały Nr XXXVI/320/2017 z 30 maja 2017 r. istotnie naruszono wymogi przywołanego powyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, poprzez:

- nieustalenie minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy w odniesieniu do wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę kubaturową,
- nieokreślenie minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do terenów oznaczonych symbolami IT oraz 1ZO i 2ZO, dla których ustalono dopuszczalne przeznaczenie pod miejsca postojowe.

W kontekście zarzucanych naruszeń warto przytoczyć stanowiska sądów administracyjnych dotyczące obligatoryjnych elementów planów miejscowych. Jakkolwiek przywołane niżej orzeczenia odnoszą się do kwestii wyznaczania linii zabudowy, wynikające z nich wnioski w opinii organu nadzoru pozostają aktualne również przy ocenie spełnienia przez organ stanowiący gminy obowiązku określenia pozostałych wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Stanowisko judykatury dotyczące przedmiotowej kwestii zostało przedstawione m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym sąd stwierdził, iż „(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń”.

Sądy administracyjne wypowiedziały się ponadto w kwestii konieczności określenia wszystkich parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 501/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12.

Stanowisko zbieżne z poglądami organu nadzoru znajduje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz wskazał w publikacji pt. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, że „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 w 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”.

W ocenie organu nadzoru w przypadku kwestionowanej uchwały brak jest takiego uzasadnienia, a opisane nieprawidłowości wskazują, że przy określaniu wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, bowiem:

- nie został określony obligatoryjny wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy w odniesieniu do wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę kubaturową, wbrew wymogom art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.,
- nie został ustalony minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej na terenach oznaczonych symbolami IT oraz 1ZO i 2ZO, dla których ustalono dopuszczalne przeznaczenie pod miejsca postojowe,

co uzasadnia stwierdzenie nieważności zapisów kwestionowanego planu miejscowego na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Odnosząc się z kolei do uchwalonych przez Radę Gminy Wieliszew szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. kwestii są wewnętrznie sprzeczne. Stosownie

do § 14 ust. 1 pkt 1 kwestionowanej uchwały „(...) nakazuje się uwzględnienie w zagospodarowaniu: 1) terenów 2MN, 4MN, 2U, 4U, IT, strefy zagospodarowania rolniczego, wskazanej na rysunku planu (...)”, podczas gdy w załączniku graficznym nie wyznaczono takiej strefy na terenach oznaczonych symbolami 4MN, 2U i IT. Jeśli zaś chodzi o część tekstową uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w § 14 ust. 1 pkt 2 nakazano uwzględnienie w zagospodarowaniu terenu oznaczonego m.in. symbolem **KD-G** ograniczeń wynikających z przebiegu sieci infrastruktury technicznej – magistrali wodociągowej, podczas gdy z innych przepisów uchwały (§ 10 pkt 3 lit b tiret pierwsze, § 14 ust. 1 pkt 3 uchwały) wynika, że teren **KD-G** – ul. Warszawska jest zlokalizowany poza granicami planu. Z kolei analiza załącznika graficznego prowadzi do wniosku, że teren oznaczony symbolem **KD-G** jest objęty ustaleniami miejscowego planu.

Opisana powyżej rozbieżność pomiędzy poszczególnymi ustaleniami planu miejscowego stanowi naruszenie § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Jak zaznaczono we wcześniejszej części rozstrzygnięcia nadzorczego, plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna, bowiem 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 dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy (...) z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego

stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 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”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie

art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczerbowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (...). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętaj bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (...), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (...). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).

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. (...) 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 tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku”.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że niedopuszczalna jest sytuacja, w której ustalenia części tekstowej planu miejscowego są wzajemnie sprzeczne, jak również gdy nie znajdują one częściowo odzwierciedlenia w załączniku graficznym, do którego odsyłają. Miejscowe plany

zagospodarowania przestrzennego stanowią źródło powszechnie obowiązującego prawa i kształtują; wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości, a zatem powinny zawierać ustalenia jednoznaczne i niebudzące wątpliwości.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że Rada Gminy Wieliszew naruszyła w sposób istotny wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 46 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1537, z późn. zm.), dopuszczając w § 15 ust. 8 pkt 3 kwestionowanej uchwały lokalizowanie przedsięwzięć z zakresu łączności publicznej wyłącznie na terenach oznaczonych symbolami P/U oraz E.

Należy podkreślić, że stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem, co oznacza, że dokonując oceny legalności ww. zapisów należy brać pod uwagę m.in. przepisy przywołanej wyżej ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych. Zgodnie z art. 46 ust. 1 ww. aktu „Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (...) nie może ustanawiać zakazów, a przyjmowane w nim rozwiązania nie mogą uniemożliwiać lokalizowania inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi”.

Tymczasem w kwestionowanym planie miejscowym Rada Gminy Wieliszew dopuszcza lokalizację tego rodzaju inwestycji wyłącznie na obszarze dwóch jednostek terenowych, ograniczając tym samym możliwość jej lokalizacji na pozostałym obszarze objętym planem miejscowym. Ustalenie takie narusza istotnie wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 46 ust. 1 ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych, powodując – wraz z pozostałymi opisanymi naruszeniami – konieczność stwierdzenia nieważności uchwały Nr XXXVI/320/2017 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 maja 2017 r.

W kontekście opisanych nieprawidłowości, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Naruszenia opisane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, tj. nieokreślenie ustawowo wymaganych wskaźników zagospodarowania terenu, sprzeczność wewnątrzna zapisów uchwały oraz rozbieżność pomiędzy jej ustaleniami a załącznikiem graficznym, a także wprowadzenie niedopuszczalnych w świetle przepisów odrębnych ograniczeń w lokalizowaniu przedsięwzięć z zakresu łączności publicznej – należy w ocenie organu nadzoru zakwalifikować jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, które skutkuje koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVI/320/2017 Rady Gminy Wieliszew z dnia 30 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Michałów -Reginów gm. Wieliszew, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie, przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

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

Zdzisław Szipiera