



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 listopada 2019 r.

Poz. 13745

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.203.2019.MW1

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 27 listopada 2019 r.

dotyczy uchwały XV/146/2019 Rady Miasta Sulejówek z 24 października 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części Miłosny w Sulejówku”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 listopada 2019 r.

WNP-I.4131.203.2019.MW1

**Rada Miasta Sulejówek
ul. Dworcowa 55
05 – 070 Sulejówek****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506, 1309, 1571, 1696 i 1815)

stwierdzam nieważność

uchwały XV/146/2019 Rady Miasta Sulejówek z 24 października 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części Miłosny w Sulejówku”, w ramach ustaleń:

- § 2 ust. 1, w zakresie sformułowania: „(...) i stanowi ją: od północy – oś ulicy Baryłki, północne granice działek 172 i 173 w obrębie ewidencyjnym nr 16, oś ulicy Żelaznej, granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulicy Żelaznej; od wschodu – granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulic Polnej i Narutowicza, granica obrębu ewidencyjnego nr 23 przebiegająca wzdłuż ulicy Wilsona, granica między obrębami ewidencyjnymi nr 25 i 26; od południa – południowa linia rozgraniczająca ulicy Konopnickiej, wschodnia granica działki ewidencyjnej nr 151/1 i 198 w obrębie ewidencyjnym nr 26 oraz granica obrębów ewidencyjnych nr 26 i 8 przebiegająca po terenach kolejowych; od zachodu – zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Krasieńskiego, północna linia rozgraniczająca ulicy Głowackiego, zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Szosowej (...)”;
- § 4 ust. 1 pkt 10, w zakresie symbolu cyfrowego „67”, opisującego teren MN, użytego w sposób błędny zamiast symbolu cyfrowego 57, pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami MN56 i MN58;
- § 7 pkt 8, w zakresie w jakim nie nakazuje lokalizowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami KDD86 i KDD95;
- § 8 pkt 10 lit. d, w zakresie w jakim nie zakazuje stosowania rozwiązań odwodnieniowych umożliwiających odprowadzanie wód opadowych i ścieków na tereny kolejowe oraz korzystania z kolejowych urządzeń odwadniających, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami KDD86 i KDD95;

- § 16 pkt 5, w zakresie w jakim nie wyznacza terenu rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KDZ2;
- § 17 pkt 8, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały, dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN74;
- § 17 pkt 8, w zakresie w jakim odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały, dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MN1, MN12, MN24 oraz MN37;
- § 18 pkt 3, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 1 i 2 uchwały dotyczącego nakazania ochrony obiektów budowlanych o wartościach kulturowych, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MW7;
- § 19 pkt 3, w zakresie sformułowania: „(...) MNU12, (...)”;
- § 19 pkt 4, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MNU4 i MNU5;
- § 19 pkt 7, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 11 pkt 1 uchwały dotyczącego nakazania podczas prowadzenia robót budowlanych, uwzględnienia lokalizacji pomników przyrody, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MNU30;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem MN11.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 października 2019 r. Rada Miasta Sulejówek podjęła uchwałę XV/146/2019 Rady Miasta Sulejówek z 24 października 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części Miłosny w Sulejówku”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1945 z późn. zm.), 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 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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).

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 interior 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.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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*”, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Jak wynika z ustaleń części tekstowej planu zawartych w § 2 ust. 1, w brzmieniu: „*(...) i stanowi ją: od północy – oś ulicy Baryłki, północne granice działek 172 i 173 w obrębie ewidencyjnym nr 16, oś ulicy Żelaznej, granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulicy Żelaznej; od wschodu – granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulic Polnej i Narutowicza, granica obrębu ewidencyjnego nr 23 przebiegająca wzdłuż ulicy Wilsona, granica między obrębami ewidencyjnymi nr 25 i 26; od południa – południowa linia rozgraniczająca ulicy Konopnickiej, wschodnia granica działki ewidencyjnej nr 151/1 i 198 w obrębie ewidencyjnym nr 26 oraz granica obrębów ewidencyjnych nr 26 i 8 przebiegająca po terenach kolejowych; od zachodu – zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Krasieńskiego, północna linia rozgraniczająca ulicy Głowackiego, zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Szosowej.*”, **określono granice planu w sposób nieprawidłowy, bowiem działki ewidencyjne o numerach 172 i 173 nie znajdują się w obrębie nr 16, a w obrębie nr 14 oraz obręby ewidencyjne nr 26 i 8 nie graniczą ze sobą bezpośrednio, obręb nr 26 graniczy z obrębem nr 7, przebiegającym po terenach kolejowych.**

Organ nadzoru stwierdza, iż Burmistrz Miasta Sulejówek w piśmie z 20 listopada 2019 r., znak: PU.6721.1.2017.KK stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie Wojewody Mazowieckiego z 12 listopada 2019 r. o wszczęciu postępowania nadzorczego potwierdził, iż: „*Jest to zatem oczywista omyłka polegająca na wpisaniu niewłaściwych numerów obrębów, która będzie wymagała korekty.*”.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż granice planu miejscowego zostały przedstawione na załączniku nr 1 do przedmiotowej uchwały, w sposób prawidłowy i precyzyjny, w związku z czym nie zachodzą w tym przypadku wątpliwości czy dana nieruchomość została objęta planem miejscowym. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, że słowny, szczegółowy opis granic

planu miejscowego, określony w § 2 ust. 1, w sytuacji jednoznacznego wskazania granic na rysunku planu jest nieistotny, w związku z tym, należało stwierdzić nieważność uchwały w zakresie opisu słownego granic, bez konieczności stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Jak wynika z ustaleń planu miejscowego zawartych w:

- § 7 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) na terenach U6, U7, U8, UP3, KS1, KDZ2, KDL6, nakazuje się lokalizowanie budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywanie robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego.”;
- § 8 pkt 10 lit. d uchwały, w brzmieniu: „d) na terenach U6, U7, U8, UP3, KS1, KDZ2, KDL6, zakazuje się stosowania rozwiązań odwodnieniowych umożliwiających odprowadzanie wód opadowych i ścieków na tereny kolejowe oraz korzystania z kolejowych urządzeń odwadniających.”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, w sąsiedztwie linii kolejowej znajdują się również tereny oznaczone symbolami KDD86 i KDD95;
- § 16 pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „Wyznacza się tereny rozmieszczenia inwestycji celu publicznego: (...) 5) tereny dróg publicznych oznaczone symbolami: KDZ1, KDL od 1 do 6, KDD od 1 do 108.”,
 - tymczasem jak wynika z § 7 pkt 7 oraz rysunku planu jako przestrzeń publiczna została również zaliczona droga publiczna klasy technicznej drogi zbiorczej oznaczona symbolem KDZ2, na której również powinna być możliwość rozmieszczenia inwestycji celu publicznego;
- § 17 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) na terenach MN od 1 do 34, MN od 37 do 55, MN od 60 do 68 zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z zapisami § 9 pkt 6;”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, w granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, znajduje się również teren oznaczony symbolem MN74, a nie znajdują się tereny oznaczone symbolami MN1, MN12, MN24 oraz MN37;
- § 18 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) na terenach MW3, MW4 zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z zapisami § 9 pkt 1 i 2;”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, obiekt budowlany o wartościach kulturowych, oznaczonych na rysunku planu jako obiekty objęte ochroną wpisane do Gminnej Ewidencji Zabytków znajduje się również na terenie oznaczonym symbolem MW7;
- § 19 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) na terenach MNU7, MNU10, MNU12, MNU13, MNU17, MNU31 zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z zapisami § 9 pkt 1 i 2;”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, obiekt budowlany o wartościach kulturowych, oznaczonych na rysunku planu jako obiekty objęte ochroną wpisane do Gminnej Ewidencji Zabytków nie znajduje się na terenie oznaczonym symbolem MNU12;
- § 19 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) na terenach MNU od 7 do 16, MNU od 20 do 29 zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, zgodnie z zapisami § 9 pkt 6;”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, w granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, znajdują się również tereny oznaczone symbolami MNU4 i MNU5;
- § 19 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „7) na terenie MNU14 w obrębie lokalizacji pomnika przyrody obowiązują zapisy § 11 pkt 1;”,
 - tymczasem jak wynika z rysunku planu, pomnik przyrody znajduje się również na terenie oznaczonym symbolem MNU30.

Ponadto w § 4 ust. 1 pkt 10 przedmiotowej uchwały, w brzmieniu: „(...) MN55, MN56, **MN67**, MN58, MN59, MN60, MN61, MN62, MN63, MN64, MN65, MN66, **MN67**, MN68 (...)”, Rada Miasta Sulejówek wymienia enumeratywnie symbole terenów określonych odpowiednio symbolem literowym przeznaczenia i numerem wyróżniającym je spośród innych terenów, dwukrotnie wymieniając symbol **MN67**, podczas gdy brakuje terenu oznaczonego symbolem **MN57**. Ponadto na rysunku planu znajduje się zarówno teren MN57, jak i MN67, co potwierdza błąd w § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały. Na potwierdzenie tego faktu należy przytoczyć treść pisma Burmistrza Miasta Sulejówek, w brzmieniu: „(...) brak w treści uchwały w § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały terenu oznaczonego symbolem: MN57, a dwukrotnie wskazanie symbolu MN67 jest pomyłką edytorską; (...)”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m. in. w:

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

- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu." (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiguje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "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 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 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętajć bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono również, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w zakresie braku jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **MN11**.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych

zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. linie zabudowy.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów, dla których stosownie do wymogów § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, 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. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.

Z przepisów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie określenia linii zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt I OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*Także nie można zgodzić się z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, 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. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przesuwać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można*

- odnieć się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto,

- odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z 23 lipca 2013r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich 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. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione

w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

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

W myśl § 6 pkt 1 uchwały: „Ustala się przeznaczenie i zasady zagospodarowania następujących terenów: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczone symbolami MN o numerach od 1 do 79;”.

Zgodnie z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w § 17 pkt 1 uchwały, przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN od 1 do 79, w tym terenu **11MN** jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z dopuszczeniem realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, dojazdów, garaży, budynków gospodarczych i wiat.

Jak wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 7) 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 zaopatrzone w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz **linie zabudowy** i gabaryty obiektów;”;
- § 4 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy; 4) obowiązujące linie zabudowy;”;
- § 5 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się lokalizację **budynków**; linia ta nie dotyczy takich części budynków jak: okapy, nadwieszenia dachu, schody zewnętrzne, pochylnie, rampy, zadaszenia wejść, o ile nie wykraczają na odległość 1,5 m poza tę linię; 4) **obowiązującej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć, wyznaczoną na rysunku planu linię określającą obowiązującą odległość ściany budynku od linii rozgraniczających. Obowiązujące linie zabudowy nie dotyczą budynków zlokalizowanych w głębi terenu w odległości większej niż

20m od linii rozgraniczającej. Obowiązujące linie zabudowy nie dotyczą termomodernizacji związanej z ociepleniem budynku od zewnątrz oraz takich części budynku jak balkony, schody zewnętrzne, pochylnie, zadaszenia wejść, gzymsy, o ile nie wykraczają o więcej niż 1.5m poza tę linię; maksymalnie 25% długości ściany budynku może być zlokalizowane w większej odległości od linii rozgraniczającej niż odległość wyznaczona przez obowiązującą linię zabudowy;”;

- § 7 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy, ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych: (...) 3) **budynki należy lokalizować zgodnie z liniami zabudowy określonymi na rysunku planu**, z zastrzeżeniem § 11 pkt 2 lit. a;”.

Skoro zgodnie z uchwałą, rysunek planu obowiązuje w zakresie ustaleń dotyczących nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy, a sytuowanie nowych budynków musi być realizowane zgodnie z nieprzekraczalnymi bądź obowiązującymi liniami zabudowy, to linie te powinny zostać wyznaczone na rysunku planu, tj. na wszystkich terenach, na których dopuszcza się realizację budynków.

Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia nieprzekraczalnych, czy też obowiązujących linii zabudowy na terenie przeznaczonym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonym symbolem **MN11**, **podczas gdy z ustaleń tekstu uchwały wynika możliwość realizacji na tych terenach nowych budynków jednorodzinnych, co wynika wprost z ustalonego przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu**, o których mowa powyżej.

Powyższe wskazuje, że na terenach tych nie określono za pomocą linii zabudowy obszarów, w granicach których może być realizowana nowa zabudowa, stanowiąca ich podstawowe przeznaczenie, przy czym ustalenia planu dla terenu oznaczonego symbolem MN11, **są sprzeczne z rysunkiem planu**.

Biorąc pod uwagę powyższe rozbieżności pomiędzy tekstem i rysunkiem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu **MN11**. W związku z brakiem określenia linii zabudowy na tym terenie, załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia również wymogów wskazanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz narusza § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, zobowiązujący do jednoznacznego powiązania rysunku projektu planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i stanowi ją: od północy – oś ulicy Baryłki, północne granice działek 172 i 173 w obrębie ewidencyjnym nr 16, oś ulicy Żelaznej, granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulicy Żelaznej; od wschodu – granica obrębu ewidencyjnego nr 18 przebiegająca wzdłuż ulic Polnej i Narutowicza, granica obrębu ewidencyjnego nr 23 przebiegająca wzdłuż ulicy Wilsona, granica między obrębami ewidencyjnymi nr 25 i 26; od południa – południowa linia rozgraniczająca ulicy Konopnickiej, wschodnia granica działki ewidencyjnej nr 151/1 i 198 w obrębie ewidencyjnym nr 26 oraz granica obrębów ewidencyjnych nr 26 i 8 przebiegająca po terenach kolejowych; od zachodu – zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Krasińskiego, północna linia rozgraniczająca ulicy Głowackiego, zachodnia linia rozgraniczająca ulicy Szosowej (...)”;
- § 4 ust. 1 pkt 10 uchwały, w zakresie symbolu cyfrowego 67, opisującego teren MN, użytego zamiast symbolu cyfrowego 57, pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami MN56 i MN58;

- § 7 pkt 8 uchwały, w zakresie w jakim nie nakazuje lokalizowania budowli, budynków, drzew i krzewów oraz wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej zgodnie z przepisami odrębnymi z zakresu transportu kolejowego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami KDD86 i KDD95;
- § 8 pkt 10 lit. d uchwały, w zakresie w jakim nie zakazuje stosowania rozwiązań odwodnieniowych umożliwiających odprowadzanie wód opadowych i ścieków na tereny kolejowe oraz korzystania z kolejowych urządzeń odwadniających, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami KDD86 i KDD95;
- § 16 pkt 5 uchwały, w zakresie w jakim nie wyznacza terenu rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem KDZ2;
- § 17 pkt 8 uchwały, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały, dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MN74;
- § 17 pkt 8 uchwały, w zakresie w jakim odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały, dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MN1, MN12, MN24 oraz MN37;
- § 18 pkt 3 uchwały, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 1 i 2 uchwały dotyczącego nakazania ochrony obiektów budowlanych o wartościach kulturowych, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MW7;
- § 19 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) MNU12, (...)”;
- § 19 pkt 4 uchwały, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 9 pkt 6 uchwały dotyczącego ustalenia granicy strefy ochrony konserwatorskiej B – zachowanych elementów zabytkowych, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami MNU4 i MNU5;
- § 19 pkt 7 uchwały, w zakresie w jakim nie odsyła do zapisów § 11 pkt 1 uchwały dotyczącego nakazania podczas prowadzenia robót budowlanych, uwzględnienia lokalizacji pomników przyrody, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MNU30;
- części tekstowej i graficznej, w zakresie terenu oznaczonego symbolem **MN11**, co doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną bez konieczności stwierdzenia nieważności całych jednostek terenowych, przy zachowaniu komunikatywności pozostałej części uchwały.

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

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub 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, które szczegółowo przedstawiono w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, z istotnym naruszeniem zasad sporządzania planu miejscowego.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały w części, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie winien zostać przywołany ww. przepis.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały XV/146/2019 Rady Miasta Sulejówek z 24 października 2019 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla południowej części Miłosny w Sulejówku”, 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