



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 16 maja 2018 r.

WNP-I.4131.59.2018.MO

**Rada Gminy Wieliszew  
ul. Modlińska 1  
05 – 135 Wieliszew**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLV/425/2018 Rady Gminy Wieliszew z 13 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Łajski gmina Wieliszew (w rejonie ulic: Suwalnej, Nowodworskiej i Sikorskiego), w odniesieniu do:

- § 12 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pasa drogowego (...)”;
- części graficznej, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego strefy oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV;
- części graficznej, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako: „zwymiarowane wzajemne odległości zagospodarowania”;
- części graficznej, w zakresie, w jakim zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenie napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, w odniesieniu do linii istniejących.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 13 kwietnia 2018 r. Rada Gminy Wieliszew podjęła uchwałę Nr XLV/425/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Łajski gmina Wieliszew (w rejonie ulic: Suwalnej, Nowodworskiej i Sikorskiego).

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 z późn. zm.).

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.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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.

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 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 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.

Eqzegeza 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 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną. Powyższe dotyczy:

- braku jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów przeznaczonych pod zabudowę, w związku z uznaniem za element informacyjny planu oznaczenia graficznego dotyczącego zwymiarowania wzajemnych odległości elementów zagospodarowania, co pozostaje w ścisłym związku z wymiarowaniem linii zabudowy na rysunku planu miejscowego oraz z wymiarowaniem szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację;
- braku jednoznacznego określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w zasięgu stref oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV, w związku z uznaniem za element informacyjny planu oznaczenia graficznego ww. stref oraz ich wymiarowania.

Z legendy rysunku planu wynika, że oznaczenia graficzne stref oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV oraz zwymiarowanie wzajemnych odległości elementów zagospodarowania, nie są obowiązującymi ustaleniami planu, lecz jego elementami informacyjnymi, bowiem zostały one zamieszczone w grupie oznaczeń elementów informacyjnych planu.

Tymczasem na rysunku planu, za pomocą ww. elementów informacyjnych planu, które nie są wiążące, na terenach przeznaczonych pod zabudowę wyznaczono obszary pod realizację zabudowy, poprzez określenie odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających, jak również określono szerokości stref oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia.

Powyższe wskazuje, że wyznaczenie obszarów, na których dopuszczona została zabudowa oraz na których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania dotyczące ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.) oparto o element informacyjny planu, co oznacza tym samym, że obszary te określono w niejednoznaczny i niewiązący sposób.

W tekście uchwały nie zawarto ustaleń określających ten wymiar, na podstawie którego możliwe byłoby wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu, jak też nie zawarto ustaleń określających szerokość ww. stref.

Z ustaleń zawartych w § 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) nakazuje się sytuowanie budynków przy uwzględnieniu wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy z dopuszczeniem wysunięcia poza te linie pochylni i spoczników oraz, na odległość nie większą niż 1,5 m, okapów, gzymsów, balkonów, tarasów i schodów zewnętrznych;*” wynika jedynie, że nakazują sytuowanie nowych budynków z uwzględnieniem wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone. Na rysunku planu zwymiarowano odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej terenu o innym przeznaczeniu.

Zgodnie z legendą rysunku planu nieprzekraczalne linie zabudowy wyznaczone na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami części graficznej planu. W myśl § 2 pkt 3 uchwały, „*Ile kroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, określającą minimalną odległość od linii rozgraniczającej tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, w jakiej można sytuować budynki;*”. Z ustaleń tych wynika, że nieprzekraczalne linie zabudowy ograniczają obszar, w obrębie którego możliwa jest wyłącznie realizacja planowanego zamierzenia budowlanego na zasadach określonych w planie. Jednak wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar tzw. „ruchu budowlanego”, oparto o element informacyjny planu, jakim jest wymiarowanie. Oznacza to, że obszar ten został wyznaczony w niejednoznaczny i niewiążący sposób, co narusza dyspozycję § 2 pkt 3 uchwały. Linie zabudowy stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Tymczasem rysunek planu nie ma powiązania z częścią tekstową uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., określenie linii zabudowy należy do obowiązujących ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać m.in. określenie linii zabudowy, które na podstawie § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia powinny być zawarte na rysunku planu. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, rysunek planu powinien umożliwiać jednoznaczne powiązanie z jego tekstem.

Biorąc pod uwagę wskazane uchybienia uchwały należy stwierdzić, że narusza ona ww. przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w zakresie wyznaczenia linii zabudowy. Powyższe stanowi również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu

muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako: „*zwymiarowane wzajemne odległości zagospodarowania*”, doprowadzi do spójności ustaleń uchwały, dotyczących wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz obszaru przeznaczonego pod planowaną zabudowę, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały dla terenów planowanych pod zabudowę.

Analogicznie, za pomocą elementu informacyjnego, jakim jest wymiarowanie, określono na rysunku planu również szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację, tj. dróg publicznych i wewnętrznych. Z ustaleń zawartych w § 15 pkt 1 lit. a, pkt 2 lit. a, pkt 3 lit. a uchwały w brzmieniu: „*W zakresie zasad zagospodarowania terenów komunikacji: 1) dla terenów dróg publicznych klasy zbiorczej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDZ, 2KDZ, 3KDZ, 4KDZ: a) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu, 2) dla terenów dróg publicznych klasy lokalnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDL, 2KDL: a) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu, 3) dla terenów dróg publicznych klasy dojazdowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1KDD, 2KDD, 3KDD, 4KDD, 5KDD: a) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu,*” wynika, że odwołują się one do szerokości dróg zgodnie z rysunkiem planu, jednak bez ustalenia tych szerokości w tekście uchwały. Na rysunku planu zwymiarowano szerokości ww. dróg w ich liniach rozgraniczających.

Tymczasem zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. zgodnie, z którym powyższe zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Organ nadzoru stwierdza, iż w związku z uznaniem za element informacyjny wymiarowania elementów zagospodarowania, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do braku jednoznacznego określenia budowy układu komunikacyjnego, co stanowi o naruszeniu ww. przepisów ustawy i rozporządzenia, jak również o braku powiązania części tekstowej z graficzną uchwałą. Powyższe stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W § 7 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy: 1) dla terenów zlokalizowanych w sąsiedztwie napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, wyznaczonych na rysunku planu, obowiązują zasady określone w przepisach odrębnych;*”.

Na rysunku planu wyznaczono ww. strefy oraz określono ich szerokości. Jednocześnie z rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne stref oddziaływania napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia, jak również zwymiarowanie ich szerokości są elementami informacyjnymi planu. Powyższe stanowi o wzajemnej sprzeczności części tekstowej i graficznej planu oraz oznacza, że zasięgi obszarów stanowiących strefy oddziaływania linii elektroenergetycznych, w granicach których obowiązują szczególne warunki zagospodarowania

terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, wyznaczono również w niejednoznaczny i niewiążący sposób, bowiem oparto je o elementy informacyjne planu.

Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Organ nadzoru wskazuje, iż elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami. Ustalenia planu nie mogą być jednocześnie elementami informacyjnymi tego planu, zaś wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Z planu nie wynika w jednoznaczny sposób, gdzie mogą być sytuowane budynki z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, stosownie do wymogu § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.). Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu.

Biorąc pod uwagę wskazane uchybienia uchwały należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa ludzi przed promieniowaniem elektromagnetycznym. Powyższe stanowi również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Z rysunku planu wynika ponadto, że oznaczenie graficzne napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV stanowi obowiązujące ustalenie planu. Organ nadzoru wskazuje, że ustaleniem planu może być tylko oznaczenie graficzne przebiegu projektowanych w planie miejscowym linii elektroenergetycznych wraz z ich strefami oddziaływania oraz oznaczenie graficzne stref oddziaływania od istniejących linii elektroenergetycznych, w zasięgu których plan ustala ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, nie zaś sam przebieg istniejącej linii. W uchwale nie wyróżniono, które linie elektroenergetyczne są liniami projektowanymi, a które istniejącymi. Powyższe nie wynika z także ustaleń zawartych w § 8 ust. 2 pkt 9 lit. a, lit. c uchwały, w brzmieniu: „2. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) 9) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: a) ustala się podłączenie do istniejącej lub projektowanej sieci elektroenergetycznej, (...) c) dopuszcza się lokalizację sieci i innych urządzeń elektroenergetycznych, w tym stacji transformatorowych”, które odnoszą się zarówno do istniejących, jak też do projektowanych linii elektroenergetycznych.

Biorąc powyższe pod uwagę niezbędne jest stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały w zakresie, w jakim obowiązujące oznaczenie graficzne napowietrznych linii elektroenergetycznych średniego napięcia 15 kV odnosi się do linii już istniejących.

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 m.p.z.p. 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. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p..

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 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 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 ulicę, 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 "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 (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 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. Pamiętać 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>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu

m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Zgodnie z 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. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej.

W § 12 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, dla terenu zieleni urządzonej oraz sportu i rekreacji, oznaczonego na rysunku planu symbolem ZP/US: (...) 6) dopuszcza się wydzielanie dróg wewnętrznych o minimalnej szerokości pasa drogowego 6,0 m;*”.

Mając na względzie, że zgodnie z 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, dokonując oceny legalności ww. zapisów należy brać pod uwagę przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, ilekroć w ww. akcie jest mowa o pasie drogowym, należy przez to rozumieć „*wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą*”. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w § 3 pkt 3 stanowi, że pod pojęciem linii rozgraniczających drogę rozumie się „*granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)*”. Powyższe wskazuje, że pojęcia pasa drogowego i linii rozgraniczających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu – są nierozdzielnie związane.

W tym przypadku organ stanowiący gminy zastosował pojęcie pasa drogowego, odnosząc je do sytuacji budowy dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu. Skoro zatem organ sporządzający plan zamierzał dopuścić na terenach nim objętych, budowę, niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego, dróg wewnętrznych, nie mógł określać minimalnych wymogów w zakresie szerokości tego rodzaju dróg posługując się pojęciem pasa drogowego, bowiem pas drogowy – jak wskazano wyżej – jest pojęciem definiowanym ustawowo przy pomocy linii granicznych wydzielających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia pasa drogowego bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji na załączniku graficznym, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, a w konsekwencji wymaga stwierdzenia nieważności § 12 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania „*(...) pasa drogowego (...)*”.

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 wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 8 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad zabudowy i zagospodarowania terenów, dotyczących wyznaczenia linii zabudowy;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, dotyczących ochrony przed promieniowaniem elektromagnetycznym;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji i infrastruktury technicznej;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, w zakresie określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLV/425/2018 Rady Gminy Wieliszew z 13 kwietnia 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Łajski gmina Wieliszew (w rejonie ulic: Suwalnej, Nowodworskiej i Sikorskiego), 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.

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

