



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 lipca 2018 r.

WNP-I.4131.103.2018.MO

Rada Gminy w Siennicy
ul. Kołbielska 1
05 - 332 Siennica

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000 i 1349)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX.0007.288.2018 Rady Gminy w Siennicy z 28 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siennica dla obszaru w granicach administracyjnych miejscowości: Grzebowilk, Nowa Pogorzel, Dąbrowa, Borówek, Nowe Zalesie, Chelst, Zalesie, Kośminy, w zakresie ustaleń:

- § 10 pkt 12 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – w przypadku wystąpienia zabudowy mieszkaniowej (...)”;
- § 28 pkt 5 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) zabudowy mieszkaniowej, (...)”;
- § 30 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 20,0 m liczona od osi skrajnego toru (...)”;
- § 31 pkt 3 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ~~terenu~~ (...)”;
- § 35 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ~~terenu~~ (...)”;
- części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6ZL, 12ZL i 3KDD, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy w Siennicy podjęła uchwałę Nr XXXIX.0007.288.2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siennica dla obszaru w granicach administracyjnych miejscowości: Grzebowilk, Nowa Pogorzel, Dąbrowa, Borówek, Nowe Zalesie, Chelst, Zalesie, Kośminy.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 treścią 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.

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.

Na wstępie uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 31 października 2017 r., znak: LEX-I.4131.285.2017.MO stwierdzające, w części, nieważność uchwały Nr XXIX.0007.213.2017 Rady Gminy w Siennicy z 28 września 2017 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siennica dla obszaru w granicach administracyjnych miejscowości: Grzebowilk, Nowa Pogorzel, Dąbrowa, Borówek, Nowe Zalesie, Chelst, Zalesie, Kośminy.*

W trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy miał możliwość kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały intencyjnej Nr IV.0007.29.2015 Rady Gminy w Siennicy z 26 marca 2015 r., w celu doprowadzenia do zgodności ustaleń uchwały z przepisami prawnymi.

Tymczasem dokonując analizy ponownie podjętej uchwały Nr XXXIX.0007.288.2018 Rady Gminy w Siennicy z 28 czerwca 2018 r. stwierdzono, że zostały naruszone przepisy prawa poprzez ustalenia uchwały wskazane w petitum niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, dotyczące braku jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów RM i R, wzajemnych sprzecznych ustaleń pomiędzy tekstem i rysunkiem planu oraz określenia wskaźników zagospodarowania terenu.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu

oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle 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”**. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia 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.”, „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, **powinny być określone na rysunku planu**. Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16, „Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)**”.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów wynika z możliwości sytuowania **zabudowy mieszkaniowej** na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, oznaczonych symbolem RM oraz na terenach upraw rolnych oznaczonych symbolem R, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 10 pkt 12 lit. e uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony środowiska i przyrody ustala się: (...) 12) obowiązek zachowania dopuszczalnego poziomu hałasu w środowisku zgodnie z przepisami odrębnymi dla następujących rodzajów, oznaczonych: (...) e) R – w przypadku wystąpienia zabudowy mieszkaniowej – jak dla zabudowy zagrodowej;”;
- § 28 pkt 5 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RM do 32RM ustala się: (...) 5) w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania nowej zabudowy: a) wysokość zabudowy mieszkaniowej, zabudowy zagrodowej i usługowej związanej wyłącznie z funkcją rolniczą nieprzekraczająca 9,0 m,”;
- § 40 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1R do 53R ustala się: (...) dla zabudowy zagrodowej obowiązują ustalenia określone w § 28 pkt 4) i 5) uchwały;”.

Sposób określenia wysokości zabudowy w ramach ustaleń § 28 pkt 5 lit. a uchwały wskazuje, iż Rada Gminy w Siennicy dopuściła zabudowę mieszkaniową w ramach terenów oznaczonych symbolami od 1RM do 32RM, dla których zgodnie z § 28 pkt 1 i 2 uchwały ustala się: „(...) 1) przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy zagrodowej; 2) przeznaczenie uzupełniające – obiekty i urządzenia rekreacyjne związane z funkcją agroturystyczną gospodarstwa rolnego, urządzenia infrastruktury technicznej, obsługa komunikacyjna, zieleń towarzysząca;”.

Rada Gminy w Siennicy dopuściła również zabudowę mieszkaniową, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami od 1R do 53R (z wyjątkiem terenów oznaczonych symbolami: 12R, 15R, 16R, 18R i 51R, o których mowa w § 40 pkt 4 uchwały), dla których zgodnie z § 40 pkt 4 uchwały ustala się *możliwość lokalizacji zabudowy zagrodowej związanej*

z *gospodarstwem rolnym*, poprzez odesłanie w § 40 pkt 6 uchwały, do ustaleń § 28 pkt 4) i 5) uchwały. Możliwość wystąpienia zabudowy mieszkaniowej na tych terenach wynika także z ustaleń § 10 pkt 12 lit. e uchwały. Tym samym dla terenów o określonym przeznaczeniu (zabudowa zagrodowa i tereny upraw rolnych), ustalono jednocześnie odmienne, **alternatywne ich przeznaczenie** (zabudowę mieszkaniową).

Zgodnie z § 3 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie z 12 kwietnia 2002 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 z późn. zm.), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”.

Powyższe oznacza również, że określenie wysokości zabudowy mieszkaniowej winno dotyczyć co najwyżej budynku mieszkalnego w zabudowie zagrodowej, nie zaś zabudowy mieszkaniowej jako takiej. Co prawda w przepisach z zakresu Prawa budowlanego nie ma wprost definicji zabudowy mieszkaniowej, jednakże w § 3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej przez, którą należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;
- zabudowy zagrodowej, o której mowa powyżej;
- budynku mieszkalnego, przez który należy to rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny,

a tym samym realizacja budynków mieszkalnych na tych terenach możliwa jest jedynie w ramach zabudowy zagrodowej, nie zaś w ramach zabudowy jedno, bądź wielorodzinnej.

Tym samym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 28 pkt 5 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania „(...) *zabudowy mieszkaniowej* (...)” oraz ustaleń § 10 pkt 12 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) – w przypadku wystąpienia *zabudowy mieszkaniowej* (...)”. Powyższe doprowadzi do zgodności ustaleń uchwały dla terenów oznaczonych symbolami od 1RM do 32RM, zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w § 7 pkt 2 i § 28 pkt 1 i pkt 2 uchwały oraz dla terenów oznaczonych symbolami od 1R do 53R, zgodnie z ich przeznaczeniem określonym w § 7 pkt 14 i § 40 pkt 1, pkt 2, pkt 3 i pkt 4 uchwały.

W myśl ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), **gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).**

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do*

poszczególnych użytków gruntowych”, wynika, że użytkowaniem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „zalicza się grunty objęte zabudową zagrodową w ramach istniejącej działki siedliskowej, w szczególności:

- 1) zajęte pod budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy;
- 2) zajęte pod budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujące na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki;
- 3) zajęte pod budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, w szczególności: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, place składowe, place postojowe i manewrowe, śmietniki, składowiska odpadów itp., jeżeli tworzą z gruntami rolnymi i budynkami, o których mowa pkt 1 i 2, zorganizowaną całość gospodarczą;
- 4) położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń i niewykorzystywane do innego celu, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym, zarówno tereny rolnicze, jak i zabudowa zagrodowa zostały sklasyfikowane, jako tereny użytkowane rolniczo, dla oznaczenia których na rysunku planu przyjęto stosowne oznaczenia barwne oraz symbole R i RM, w przeciwieństwie do zabudowy mieszkaniowej, która stanowi teren zabudowy mieszkaniowej o określonym na rysunku planu odrębnym oznaczeniu barwnym i symbolu MN dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i symbolu MW dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej.

Z przywołanych powyżej definicji oraz przepisów dotyczących oznaczeń barwnych i literowych dotyczących przeznaczenia terenów wynika, iż „tereny rolnicze” oraz „zabudowa zagrodowa” są **odmiennym przeznaczeniem terenu** niż „zabudowa mieszkaniowa”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., wskazać należy, iż tereny, na których dopuszczona została lokalizacja zabudowy mieszkaniowej powinny być wydzielone z terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, czy też terenów upraw rolnych z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, a na rysunku planu brak terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, o której mowa w **§ 28 pkt 5 lit. a** uchwały oraz do których odwołują się ustalenia § 40 pkt 6 uchwały.

Rysunek planu nie ma, w tym zakresie, powiązania z tekstem uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową oraz terenów upraw polowych z możliwością lokalizacji zabudowy zagrodowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: od **1RM** do **32RM** oraz od **1R** do **53R**, co stanowi o naruszeniu przepisów art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 „(...) **Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznego porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego, nie jest wiadomo jakie przeznaczenie będzie miał określony teren objęty ustaleniami tego planu i w jakim okresie i kto zdecyduje o zmianie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN/R1, MN/R2, MN/R3, MN/R4, MN/R5, MN/R6, MN/R7, MN/R8 i MN/R9, z tymczasowego na docelowe. (...)**”.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy ponownie podjętej uchwały wynika również, że zawarte w niej zostały niejednoznaczne ustalenia odnoszące się do zasad określenia wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami 1UO, 2UO i 1NO. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 31 pkt 3 lit. d uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami 1UO, 2UO ustala się: (...) 3) w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu: (...) d) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 50 % powierzchni ~~terenu~~ działki budowlanej.”;
- § 35 pkt 3 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1NO ustala się: (...) 3) w zakresie parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu: (...) c) minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej – 20 % powierzchni ~~terenu~~ działki budowlanej.”.

Rada Gminy w Siennicy dokonując korekty ustaleń poprzednio podjętej uchwały, wyłącznie poprzez skreślenie wyrazu *terenu*, zamiast jego usunięcia z tekstu uchwały, spowodowała, że wskaźnik ten został odniesiony jednocześnie do *powierzchni działki budowlanej* oraz do *powierzchni ~~terenu~~*, pomimo jego skreślenia.

Tymczasem stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej.

W tym miejscu wskazać jednak należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.*”. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, co jednak w przedmiotowej sprawie nie ma istotnego znaczenia (m.in. kwestia karty parkingowej).

W przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 31 pkt 3 lit. d oraz § 35 pkt 3 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) ~~terenu~~ (...)”, doprowadzi do zgodności zapisów uchwały z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. odnośnie sposobu określenia wskaźnika minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenów oznaczonych symbolami 1UO, 2UO i 1NO.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej uchwały a jej częścią graficzną doszło także, w zakresie lokalizowania zabudowy, w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod lasy, oznaczonych symbolami: 6ZL i 12ZL oraz do terenu przeznaczonego pod drogę publiczną klasy dojazdowej, oznaczoną symbolem 3KDD.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 14 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Dla terenów przeznaczonych pod realizację dróg publicznych ustala się następujące zasady zagospodarowania: 1) realizację jednej jezdni z dwoma pasami ruchu; 2) możliwość lokalizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg, przy uwzględnieniu wymagań określonych w przepisach odrębnych; 3) dopuszcza się lokalizację zieleni przy zachowaniu pola wymaganej widoczności; 4) dopuszcza się lokalizację urządzeń komunikacyjnych związanych z obsługą ruchu, w tym obiektów obsługi ruchu zbiorowego, parkingów i sygnalizacji drogowej przy uwzględnieniu wymagań określonych w przepisach odrębnych; 5) dopuszcza się lokalizację ścieżek rowerowych w terenach dróg oznaczonych symbolami: KDZ, KDL, z możliwością sytuowania w terenach dróg pozostałych; 6) zagospodarowanie w sposób umożliwiający dostęp osobom niepełnosprawnym ruchowo.”;
- § 37 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1ZL do 100ZL ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe – tereny lasów; 2) przeznaczenie uzupełniające – obiekty i urządzenia związane z gospodarką leśną;”, oraz z rysunku planu, na którym na terenach: 6ZL, 12ZL i 3KDD wyznaczone zostały nieprzekraczalne linie zabudowy.

Z przytoczonych ustaleń uchwały nie wynika możliwość realizacji zabudowy na terenach 6ZL, 12ZL i 3KDD, podczas gdy sytuowanie zabudowy na tych terenach jednoznacznie umożliwia wyznaczone na nich nieprzekraczalne linie zabudowy, na co wskazują ustalenia odnoszące się do nieprzekraczalnych linii zabudowy zawarte w:

- § 5 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Ilekróć w uchwale jest mowa o: (...) 9) nieprzekraczalnej linii zabudowy – należy przez to rozumieć linię określającą możliwość swobodnego sytuowania obiektów budowlanych w granicach działki, bez prawa przekroczenia tej linii, za wyjątkiem budowli oraz części nadziemnych budynków takich jak: balkony, loggie, niezabudowane ganki, daszki nad furtkami, schody do budynku, z zastrzeżeniem ustaleń § 8 pkt 1) lit. b);”;
- § 6 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami obowiązującymi: (...) 4) nieprzekraczalne linie zabudowy;”;
- § 8 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, o ile ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, ustala się: 1) w zakresie zasad zagospodarowania terenów: a) przebieg nieprzekraczalnych linii zabudowy zgodnie z rysunkiem planu,”.

Jednocześnie należy wskazać, że w tekście uchwały brak ustaleń uzasadniających wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na tych terenach, w tym dotyczących zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania tych terenu.

Sprzeczności w powyższym zakresie stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem planu, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 6ZL, 12ZL i 3KDD, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, doprowadzi do zgodności części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Powyższe uzasadnione jest również wyjaśnieniami Wójta Gminy Siennica, o które zwrócił się organ nadzoru w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie przedmiotowej uchwały, przekazanymi w piśmie z 24 lipca 2018 r. znak: PG.6722.1.6.2015, w którym stwierdził, że: „Na terenach oznaczonych symbolami 6ZL, 12ZL i 3KDD nie wystąpiła potrzeba ustalenia nieprzekraczalnych linii zabudowy. Na ww. terenach omyłkowo nie została zamknięta warstwa pomocnicza (okrąg z nieprzekraczalnymi liniami zabudowy), która służyła do zaznaczania terenu 3RM, na którym należało wyznaczyć nieprzekraczalne linie zabudowy.”.

Uchwała zawiera również wzajemnie sprzeczne ustalenia dotyczące wyznaczenia nieprzekraczalnej linii zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 13U od terenu kolejowego oznaczonego symbolem KK.

Zgodnie z art. 53 ust. 2 ustawy z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 2117 z późn. zm.), który stanowi, iż „**Budowle i budynki mogą być usytuowane w odległości nie mniejszej niż 10 m od granicy obszaru kolejowego, z tym że odległość ta od osi skrajnego toru nie może być mniejsza niż 20 m (...)**”. Obszarem kolejowym jest zaś, w myśl art. 4 pkt 8 ww. ustawy „(...) powierzchnia gruntu określona działkami ewidencyjnymi, na której znajduje się droga kolejowa, budynki, budowle i urządzenia przeznaczone do zarządzania, eksploatacji i utrzymania linii kolejowej oraz przewozu osób i rzeczy”. Zaznaczyć także należy, iż ograniczenia w zagospodarowaniu i korzystaniu z terenów w sąsiedztwie linii kolejowej wynikają również z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 7 sierpnia 2008 r. w sprawie wymagań w zakresie odległości i warunków dopuszczających usytuowanie drzew i krzewów, elementów ochrony akustycznej i wykonywania robót ziemnych w sąsiedztwie linii kolejowej, a także sposobu urządzenia i utrzymywania zasłon odśnieżnych oraz pasów przeciwpożarowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 1227). Obszar kolejowy jest zaś jednym z rodzajów terenu zamkniętego, o którym mowa w art. 2 pkt 9 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.).

W § 30 pkt 7 uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolami od 1U do 13U ustala się: (...) 7) dla terenu 13U położonego w sąsiedztwie linii kolejowej obowiązuje nieprzekraczalna linia zabudowy 20,0 m liczona od osi skrajnego toru;”.

Tymczasem z rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy została wyznaczona na terenie 13U w odległości 10 m od terenu KK. Na rysunku planu brak ustaleń, o których mowa w § 30 pkt 7 uchwały. Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności § 30 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 20,0 m liczona od osi skrajnego toru (...)”, w odniesieniu do terenu 13U.

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.

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 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. 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 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 przyszły 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.

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, niedotyczące 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.

Zarówno ustawa o p.z.p., jak i ustawa o samorządzie gminnym, nie określa rodzaju naruszeń prawa, które należy zakwalifikować do istotnego naruszenia prawa. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że są to takiego rodzaju naruszenia prawa jak: podjęcie uchwały przez organ niewłaściwy, brak podstawy do podjęcia uchwały określonej treści, niewłaściwe zastosowanie przepisu prawnego

będącego podstawą podjęcia uchwały, naruszenie procedury podjęcia uchwały (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 1998 r., II SA/Wr 1459/97, OwSS 1998/3/79).

Za „istotne” naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym. Przepis art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, w tym prawa europejskiego, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Zakres ustaleń planistycznych określony został w art. 15 ustawy o p.z.p. Przestrzeganie tak określonego zakresu ustaleń jest obowiązkiem organów gminy.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów zarówno w części tekstowej, jak i graficznej;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, na wszystkich terenach, na których dopuszcza się realizację budynków;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 53 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał brak art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w podstawie prawnej uchwały oraz ponowne jej podjęcie dla obszaru nie objętego wcześniejszym rozstrzygnięciem nadzorczym.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX.0007.288.2018 Rady Gminy w Siennicy z 28 czerwca 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Siennica dla obszaru w granicach administracyjnych miejscowości: Grzebowilk, Nowa Pogorzel, Dąbrowa, Borówek, Nowe Zalesie, Chełst, Zalesie, Kośminy*, 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
WZ.

Sylwester Dąbrowski
Wicewojewoda Mazowiecki

