



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 3 września 2018 r.

WNP-I.4131.133.2018.MO

Rada Gminy Gozdowo
ul. Krystyna Gozdawy 19
09 – 213 Gozdowo

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, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIX/292/18 Rady Gminy Gozdowo z 27 lipca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Bonisław, Gozdowo, Kolonia Przybyszewo, Kozice Smorzewo, Kuskowo Bronoszewice, Lelice, Łysakowo, Ostrowy, Rempin, Rękawczyn, Wilkowo, Zbójno, w gminie Gozdowo, w zakresie:

- § 38 pkt 3 lit. b uchwały;
- części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 18-MN/U, 1-R2, 1-W i 5KDD (załącznik graficzny nr 4);
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:
 - 1-MN/U (załącznik graficzny nr 1);
 - 2-MN/U i 1-KDW (załącznik graficzny nr 3);
 - 6-MN/U, 7-MN/U, 8-MN/U, 1-ZP i 2-UP (załącznik graficzny nr 5);
 - 9-MN/U (załącznik graficzny nr 7);
 - 11-MN/U, 12-MN/U, 2-RM, 2-KDW i 3-KDW (załącznik graficzny nr 9);
 - 1-PG (załącznik graficzny nr 10);
 - 3-PG i 1-KDG (załącznik graficzny nr 11);
 - 14-MN/U (załącznik graficzny nr 12);
 - 2-PG (załącznik graficzny nr 18).

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 lipca 2018 r. Rada Gminy Gozdowo podjęła uchwałę Nr XXXIX/292/18 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Bonisław, Gozdowo, Kolonia Przybyszewo, Kozice Smorzewo, Kuskowo Bronoszewice, Lelice, Łysakowo, Ostrowy, Rempin, Rękawczyn, Wilkowo, Zbójno, w gminie Gozdowo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz „art. 20 ust.” 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 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 ustawy);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną

(ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

Organ nadzoru 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.

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. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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. Ponadto, zgodnie z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną oraz pomiędzy jej ustaleniami dotyczącymi określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz do naruszenia ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 5 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan określa: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 5) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność za-budowy, jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy

w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;

- § 2 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „4. Oznaczenia graficzne stanowiące obowiązujące ustalenia planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, 3) symbole przeznaczenia terenu,”;
- § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 2) terenie funkcjonalnym – należy przez to rozumieć teren o określonym w uchwale przeznaczeniu oraz określonym w uchwale sposobie zagospodarowania i zabudowy, wyznaczony liniami rozgraniczającymi oraz określony symbolem przeznaczenia zgodnie z rysunkiem planu,”;
- § 4 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące zasady dotyczące konstrukcji planu: (...) 4) każdy teren oznaczono na rysunku planu oraz w tekście niniejszej uchwały symbolem terenu cyfrowo-literowym; symbol literowy oznacza przeznaczenie terenu, a następująca po nim liczba oznacza numer kolejnego terenu.”;

jak też z rysunku planu – załącznika nr 4 do uchwały, na którym wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny opisane symbolami: **18-MN/U, 1-R2, 1-W i 5KDD**, dla których w części tekstowej uchwały nie zawarto ustaleń szczegółowych.

Skoro na rysunku planu wyznaczono liniami rozgraniczającymi tereny oznaczone symbolami: 18-MN/U, 1-R2, 1-W i 5KDD, które według § 2 ust. 4 pkt 2 i pkt 3 uchwały, stanowią obowiązujące ustalenia planu, to w tekście uchwały powinny zostać zawarte dla nich ustalenia szczegółowe, w związku z ustaleniami: § 2 ust. 1 pkt 1 i pkt 5, § 3 ust. 1 pkt 2, § 4 pkt 4 uchwały, jak również stosownie do wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Tymczasem w tekście uchwały brak ustaleń szczegółowych dla powyższych terenów, gdyż w:

- § 32 uchwały zawarto ustalenia wyłącznie dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1-MN/U do 17MN/U;
- § 38 uchwały zawarto ustalenia wyłącznie dla terenów oznaczonych symbolami od 1-KDD do 3-KDD,

ponadto zaś w części tekstowej uchwały nie zawarto ustaleń odnoszących się do terenów wyznaczonych na rysunku planu i oznaczonych symbolami 1-R2 i 1-W.

Z kolei w § 38 pkt 3 lit. b uchwały zawarto ustalenia dla terenu **2-KDD**, którego nie wyznaczono na żadnym z załączników graficznych do uchwały, o których mowa w § 1 ust. 1 uchwały, co uzasadnia stwierdzenie nieważności § 38 pkt 3 lit. b uchwały.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, w związku z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak również oznacza niezgodność części tekstowej z częścią graficzną uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia, w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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., 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*”.

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://orzeczenia.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 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.

Podjęta przez Radę Gminy Gozdowo uchwała narusza również art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 5 i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Stosownie do dyspozycji ww. przepisu ustawy o p.z.p. „Plan miejscowy **sporządza się w skali 1:1000**, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5000". W ust. 2 art. 16 ustawy o p.z.p., ustawodawca delegował na ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa uprawnienie do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu projektu planu miejscowego w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych. Wypełnieniem normy wynikającej z art. 16 ust. 2 ustawy o p.z.p. jest rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z § 5 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu miejscowego sporządza się w formie rysunku na kopii mapy, o której mowa w art. 16 ust. 1 ustawy, zawierającej obszar objęty projektem planu miejscowego wraz z jego niezbędnym otoczeniem. Oznacza to, iż część graficzna miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być sporządzona na kopii mapy zasadniczej albo w przypadku jej braku na kopii mapy katastralnej, znajdującej się w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 7 ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2100 z późn. zm.) mapa zasadnicza to wielkoskalowe opracowanie kartograficzne, zawierające informacje o przestrzennym usytuowaniu: punktów osnowy geodezyjnej, działek ewidencyjnych, budynków, konturów użytków gruntowych, konturów klasyfikacyjnych, sieci uzbrojenia terenu, budowli i urządzeń budowlanych oraz innych obiektów topograficznych, a także wybrane informacje opisowe dotyczące tych obiektów.

Tymczasem rysunki planu miejscowego stanowiące załączniki nr: 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 i 18 do podjętej uchwały zostały przeskalowane poza upoważnionym do takich działań ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, w wyniku czego rysunki planu miejscowego zamiast skali 1:1000 sporządzone zostały w skali ca:

- 1:700 – załącznik nr 1;
- 1:1450 – załącznik nr 3;
- 1:700 – załącznik nr 4;
- 1:1450 – załącznik nr 5;
- 1:1450 – załącznik nr 7;
- 1:1450 – załącznik nr 9;
- 1:1100 – załącznik nr 10;
- 1:700 – załącznik nr 11;
- 1:1350 – załącznik nr 12;
- 1:1500 – załącznik nr 18,

a więc mapa na której sporządzono rysunek planu miejscowego nie spełnia wymogu dotyczącego urzędowej kopii mapy, o którym mowa w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Co więcej, Rada Gminy Gozdowo zobowiązana przepisem § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., **winna określić skalę projektu rysunku planu miejscowego w formie zarówno liczbowej, jak i liniowej.** Ze skali liniowej znajdującej się na załącznikach nr 1, 4 i 5 wynika, że plan został sporządzony w skali ca 1:700, na załącznikach nr 3 i 11 – w skali ca 1:1450, na załączniku nr 10 – w skali ca 1:1100, na załączniku nr 12 – w skali ca 1:1350, a na załączniku nr 18 – w skali ca 1:1500, zaś ze skali liczbowej zamieszczonej na tych załącznikach wynika że został sporządzony w skali 1:1000. **Warto również zauważyć, że z ustaleń części tekstowej, zawartej w § 1 ust. 1 uchwały wynika, że plan winien zostać sporządzony w skali 1:1000.** Powyższe stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy) uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane są jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy. W przypadku naruszenia zasad sporządzania planu ustawodawca nie wymaga, aby to naruszenie miało charakter istotny, co oznacza, że każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.

W doktrynie akcentuje się, że zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej związanej ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartości aktu planistycznego (część tekstowa i graficzna, inne załączniki), a także standardów dokumentacji planistycznej (por. Z. Niewiadomski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004).

Zasadą sporządzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy jest jego sporządzenie w skali wskazanej w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. (por. wyrok NSA z 6 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 871/10, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Biorąc pod uwagę, że w odniesieniu do załączników graficznych nr 1, 3, 4, 5, 7, 9, 10, 11, 12 i 18, plan został sporządzony z naruszeniem skali, o której w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. niezbędne było wyeliminowanie części tekstowej i graficznej uchwały z obrotu prawnego, w odniesieniu do terenów wyznaczonych na tych załącznikach graficznych, oznaczonych symbolami: 1-MN/U, 2-MN/U, 6-MN/U, 7-MN/U, 8-MN/U, 9-MN/U, 11-MN/U, 12-MN/U, 14-MN/U, 2-RM, 1-PG, 2-PG, 3-PG, 2-UP, 1-ZP, 1-KDG, 1-KDW, 2-KDW i 3-KDW oraz części graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 18-MN/U, 1-R2, 1-W i 5KDD.

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 m.in.:

- art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną uchwały;
- art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 5 i § 7 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie sporządzenia części graficznej uchwały.

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 nieściśłość 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.

Stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej terenów umożliwi kontynuowanie prac, w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w oparciu o uchwałę Rady Gminy Gozdowo Nr XIX/141/16 z 7 października 2016 r. wraz ze zmianą z 12 czerwca 2018 r. (uchwała Nr XXXVII/278/18), przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podjętej na nowo uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIX/292/18 Rady Gminy Gozdowo z 27 lipca 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obrębów Bonisław, Gozdowo, Kolonia Przybyszewo, Kozice Smorzewo, Kuskowo Bronoszewice, Lelice, Łysakowo, Ostrowy, Rempin, Rękawczyn, Wilkowo, Zbójno, w gminie Gozdowo*, 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