



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 15 października 2018 r.

WNP-I.4131.160.2018.MO

Rada Miejska w Mogielnicy
ul. Rynek 1
05 – 640 Mogielnica

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 LXVI/284/2018 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 24 września 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Teren A” położonego w sołectwie Izabelin, gmina Mogielnica, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 3 pkt 14 uchwały;
- § 4 ust. 5 uchwały;
- § 5 ust. 6 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) i ogrodzeń (...)”;
- § 5 ust. 6 pkt 7 uchwały;
- § 5 ust. 7 pkt 3 uchwały;
- § 6 uchwały;
- § 7 uchwały;
- § 8 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) elementów reklamowych i (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały;
- § 10 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 10 ust. 3 uchwały, w zakresie zadania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) obiektów małej architektury, (...)”;
- § 10 ust. 4 uchwały;
- § 10 ust. 9 pkt 6 uchwały;
- § 13 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 14 ust. 4 uchwały;
- § 15 ust. 4 pkt 6 uchwały;
- § 15 ust. 4 pkt 7 uchwały;
- § 15 ust. 6 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową (...)”;
- § 15 ust. 6 pkt 11 uchwały;
- § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz terenach zieleni urządzonej (ZP) (...)”;

- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 1 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 2 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 2 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 3 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 4 pkt 2 lit. i uchwały;
- § 17 ust. 4 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 2 lit. j uchwały;
- § 17 ust. 5 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 6 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 6 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 7 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 7 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 8 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 8 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 9 pkt 2 lit. i uchwały;
- § 17 ust. 9 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 10 pkt 2 lit. h uchwały;
- § 17 ust. 10 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 12 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 12 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 13 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 13 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 14 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 14 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 15 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 15 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 16 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 16 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 17 ust. 17 pkt 2 lit. e uchwały;
- § 17 ust. 17 pkt 3 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały;
- § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 4 lit. e uchwały;
- § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 4 lit. e uchwały;
- § 18 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 4 pkt 4 lit. e uchwały;
- § 18 ust. 4 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 5 pkt 4 lit. e uchwały;
- § 18 ust. 5 pkt 5 lit. b uchwały;
- § 18 ust. 6 pkt 4 lit. e uchwały;
- § 18 ust. 6 pkt 5 lit. b uchwały;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B2.7WS/ZP;

- części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego *pierzeje eksponowane*;
- części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego *wymiarowanie*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 września 2018 r. Rada Miejska w Mogielnicy podjęła uchwałę Nr LXVI/284/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „*Teren A*” położonego w sołectwie *Izabelin*, gmina *Mogielnica*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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 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 dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774 z późn. zm.).

Organ nadzoru stwierdza brak jakichkolwiek podstaw prawnych, wynikających z dyspozycji art. 15 ustawy o p.z.p. do regulacji, w ramach planu miejscowego, jakichkolwiek ustaleń dotyczących reklam oraz ogrodzeń, o których mowa w § 6 i § 7 uchwały oraz odwołujących się do ich treści ustaleń zawartych w: § 5 ust. 6, § 5 ust. 6 pkt 7, § 5 ust. 7 pkt 3, § 8 ust. 2 pkt 4, § 10 ust. 2 pkt 3, § 10 ust. 3 uchwały, § 10 ust. 4, § 10 ust. 9 pkt 6, § 17 ust. 1 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 1 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 2 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 2 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 3 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 3 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 4 pkt 2 lit. i, § 17 ust. 4 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 5 pkt 2 lit. j, § 17 ust. 5 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 6 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 6 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 7 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 7 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 8 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 8 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 9 pkt 2 lit. i, § 17 ust. 9 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 10 pkt 2 lit. h, § 17 ust. 10 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 11 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 11 pkt 3 lit. c, d, § 17 ust. 12 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 12 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 13 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 13 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 14 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 14 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 15 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 15 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 16 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 16 pkt 3 lit. b, § 17 ust. 17 pkt 2 lit. e, § 17 ust. 17 pkt 3 lit. b, § 18 ust. 1 pkt 4 lit. f, § 18 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 2 pkt 4 lit. e, § 18 ust. 2 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 3 pkt 4 lit. e, § 18 ust. 3 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 4 pkt 4 lit. e, § 18 ust. 4 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 5 pkt 4 lit. e, § 18 ust. 5 pkt 5 lit. b, § 18 ust. 6 pkt 4 lit. e, § 18 ust. 6 pkt 5 lit. b uchwały.

Tym samym brak podstaw do zaliczenia, w § 1 ust. 3 pkt 14 uchwały, do zakresu planu miejscowego ustaleń dotyczących „*zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane*”.

Należy zauważyć, iż Rada Miejska w Mogielnicy proces sporządzania przedmiotowego planu miejscowego zainicjowała w dniu 6 września 2017 r., co oznacza, iż nie była uprawniona na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. do formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej, zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębną od planu miejscowego uchwałą.

Postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”. Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie.

Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.”. Przepis ten nie ma jednak w przedmiotowym przypadku zastosowania, albowiem proces sporządzania ww. planu miejscowego został zainicjowany uchwałą Rady Miejskiej w Mogielnicy Nr XLVII/204/2017 w dniu 6 września 2017 r.

W tej sytuacji Rada Miejska w Mogielnicy nie miała podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 6 i § 7 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności, jak też do stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej ustaleń uchwały odwołujących się do treści tych paragrafów oraz określonego zakresu planu, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 14 uchwały. Uchwała w powyższym zakresie narusza art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązujący do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, a tym samym zasady jego sporządzania.

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. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia stanowi, że „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też do wewnętrznie sprzecznych ustaleń jej części tekstowej, w zakresie:

- braku jednoznacznego przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem porządkowym B2.7 usytuowanym na południe od terenu oznaczonego symbolem B2.4 MN oraz na wschód od terenu oznaczonego symbolem B2.6 MN;
- braku jednoznacznych zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: B1.2 MN/U, B2.1 MN/U i B2.5 MN/U, w związku z zaliczeniem, w legendzie rysunku planu, pierzei eksponowanych do elementów informacyjnych planu;

- braku jednoznacznego określenia linii rozgraniczających terenów oraz jednoznacznych zasad ich zabudowy oraz zagospodarowania, w związku z zaliczeniem, w legendzie rysunku planu, wymiarowania szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację do elementów informacyjnych planu.

W § 4 ust. 1 uchwały zawarto ustalenia dotyczące przeznaczenia i zasad zagospodarowania dla fragmentów obszaru planu o określonym przeznaczeniu i zasadach zagospodarowania, wydzielonych na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, zwanych dalej terenami.

Z ustaleń zawartych w § 4 ust. 5 pkt 1 i pkt 2 uchwały wynika, że podstawowym przeznaczeniem terenu oznaczonego symbolem literowym **ZP** jest zieleń urządzona, a przeznaczeniem dopuszczalnym komunikacja piesza i rowerowa, usługi z zakresu sportu, rekreacji, wypoczynku i kultury w formie obiektów małej architektury lub urządzeń i obiektów terenowych. Do tak określonego przeznaczenia odwołują się ustalenia zawarte w: § 6 ust. 3 pkt 3, § 7 ust. 2 i ust. 3, § 10 ust. 1 pkt 1 lit. b, § 13 ust. 3 pkt 2, § 14 ust. 4, § 15 ust. 4 pkt 6 i pkt 7, § 15 ust. 10 pkt 2 uchwały oraz zamieszczona na rysunku planu *Tabela terenów*, w której teren oznaczony symbolem porządkowym B2.7 został oznaczony symbolem przeznaczenia terenu – ZP. **Natomiast na rysunku planu nie ma terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem B2.7 ZP, o którym mowa w § 4 ust. 5 uchwały.** Terenu o tym przeznaczeniu i symbolu nie wymieniono również w legendzie rysunku planu.

Tymczasem w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, zawartych w § 8 ust. 1 uchwały ustalono, że wyznacza się tereny wód powierzchniowych i zieleni publicznej (WS/ZP).

Również ustalenia szczegółowe zawarte w § 17 ust. 11 uchwały, nie odnoszą do terenu ZP, lecz do terenu oznaczonego symbolem **B2.7 WS/ZP**, którego przeznaczenie zostało ustalone jako tereny wód powierzchniowych i zieleni publicznej, powołując się jednocześnie na zgodność z § 4 ust. 5 uchwały. Teren oznaczony symbolem B2.7 WS/ZP został wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, a jego symbol i przeznaczenie zostały zamieszczone w legendzie rysunku planu, jako obowiązujące jego ustalenie.

Powyższe ustalenia wskazują na sprzeczności dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem porządkowym B2.7, który stosownie do § 4 ust. 5 uchwały stanowi zieleń urządzoną ZP, nie zaś teren wód powierzchniowych i zieleni publicznej WS/ZP, jak zostało ustalone w § 17 ust. 11 uchwały, co oznacza, że w planie nie ustalono w jednoznaczny sposób przeznaczenia tego terenu.

Skoro w myśl § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, plan zawiera ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a stosownie do § 3 ust. 1 pkt 7 uchwały, oznaczenia literowo – cyfrowe terenów na rysunku planu, w tym dotyczące przeznaczenia terenów, są obowiązującymi oznaczeniami graficznymi ustaleń planu, to ustalenia § 4 ust. 5 uchwały są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami zawartymi w § 17 ust. 11 uchwały oraz z rysunkiem planu.

Uchwała nie spełnia tym samym wymagań dotyczących jednoznacznego przeznaczenia terenu, co stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B2.7 WS/ZP.

Uchwała zawiera również sprzeczne ustalenia dotyczące określenia zasad zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: B1.2 MN/U, B2.1 MN/U i B2.5 MN/U, w związku z rozbieżnymi ustaleniami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu odnoszącymi się do lokalizowania na tych terenach pierzei eksponowanych.

Stosownie do ustaleń zawartych w: § 17 ust. 4 pkt 2 lit. g, § 17 ust. 5 pkt 2 lit. g, oraz § 17 ust. 9 pkt 2 lit. g uchwały, na terenach oznaczonych symbolami: B1.2 MN/U, B2.1 MN/U i B2.5 MN/U, ustalono lokalizację pierzei eksponowanych zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami § 5 ust. 5 uchwały.

W § 5 ust. 5 uchwały ustalono, że w ramach kształtowania elewacji zabudowy od strony miejsc i przestrzeni publicznych wyznacza się na rysunku planu pierzeje eksponowane lub usługowe przy miejscach i przestrzeniach publicznych oraz ustala się dla nich zasady zabudowy.

Zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, oznaczenie graficzne pierzei eksponowanych na rysunku planu stanowi obowiązujące ustalenie planu. Tymczasem z legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne pierzei nie stanowi obowiązujących ustaleń planu, bowiem zostało zamieszczone w grupie elementów informacyjnych planu i opisane jako „postulowane pierzeje z usługami w parterach zabudowy”, co tym bardziej wskazuje na brak ich obowiązywania.

Powyższe oznacza, że wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są pierzeje eksponowane (§ 3 ust. 1 pkt 6 uchwały), oparto o element planu informacyjny. Organ nadzoru wskazuje, że elementy informacyjne planu nie są jego ustaleniami (§ 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zaś ustalenia planu nie mogą być jednocześnie jego elementami informacyjnymi. Zasady zabudowy i zagospodarowania terenu winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzić należy, że rysunek planu nie ma powiązania z częścią tekstową uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 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.

Stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego pierzei eksponowanych doprowadzi do zgodności części graficznej z tekstową uchwały, przy zachowaniu komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

Analogiczne sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały dotyczą wymiarowania szerokości dróg określonych w planie.

Zgodnie z ustaleniami § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, oznaczenie graficzne wymiarowania na rysunku planu stanowi obowiązujące ustalenie planu. Tymczasem z legendy rysunku planu wynika, że oznaczenie graficzne wymiarowania nie stanowi obowiązujących ustaleń planu, bowiem zostało zamieszczone w grupie elementów informacyjnych planu i opisane jako „wymiary w liniach rozgraniczających terenów dróg”.

Za pomocą elementu informacyjnego, jakim według legendy rysunku planu, jest wymiarowanie, określono na rysunku planu szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację, tj. dróg publicznych i wewnętrznych.

Tymczasem z ustaleń zawartych w: § 18 ust. 1 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 2 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 3 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 4 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 5 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 5 pkt 4 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Szerokość w liniach rozgraniczających – zgodnie z rysunkiem planu.” wynika, że odwołują się one do szerokości dróg publicznych określonych na rysunku 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 uchwały, co 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. Powyższe stanowi również o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego wymiarowania doprowadzi do spójności części graficznej z tekstową uchwały.

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://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 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.

Biorąc pod uwagę powyższe sprzeczności stwierdzić należy, iż uchwała nie określa w jednoznaczny sposób przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem porządkowym B2.7, zasad kształtowania zabudowy terenów oznaczonych symbolami: B1.2 MN/U, B2.1 MN/U i B2.5 MN/U oraz parametrów dróg, co narusza wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym w istotny sposób narusza zasady sporządzania planu miejscowego. W związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały we wskazanym w rozstrzygnięciu nadzorczym zakresie.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Miejska w Mogielnicy nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których mowa w § 15 ust. 6 pkt 8 i pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „6. W zakresie zaopatrzenia w gaz i sieci gazowej: (...) 8) dla budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego szafki gazowe winny być lokalizowane w linii ogrodzeń (otwierane na zewnątrz ogrodzenia), w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową; (...) 11) dalsza gazyfikacja będzie możliwa przy spełnieniu kryteriów technicznych oraz ekonomicznej opłacalności inwestycji, po zawarciu umowy z Przedsiębiorstwem Gazowniczym.”.

W przepisach ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy.

Wskazane uregulowania uchwały, w ocenie organu nadzoru, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. 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.

Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej. W tym kontekście wskazać należy, iż kwestie dotyczące zadań zarządcy sieci gazowej określa ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2018 r. poz. 755 z późn. zm.). Zgodnie z art. 3 pkt 25 ww. ustawy, operatorem systemu dystrybucyjnego jest przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej, odpowiedzialne za ruch sieciowy w systemie dystrybucyjnym gazowym albo systemie dystrybucyjnym elektroenergetycznym, bieżące i długookresowe bezpieczeństwo funkcjonowania tego systemu, eksploatację, konserwację, remonty oraz niezbędną rozbudowę sieci dystrybucyjnej, w tym połączeń z innymi systemami gazowymi albo innymi systemami elektroenergetycznymi. W myśl art. 4 ust. 2 ww. ustawy, przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii jest obowiązane zapewnić wszystkim odbiorcom oraz przedsiębiorstwom zajmującym się sprzedażą paliw gazowych lub energii, na zasadzie równoprawnego traktowania, świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw gazowych lub energii, na zasadach i w zakresie określonym w ustawie; świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji tych paliw lub energii odbywa się na podstawie umowy o świadczenie tych usług. Odpowiedzialność operatora systemu dystrybucyjnego określa m.in. przepis art. 9c ww. ustawy.

Źródłem obowiązków, o których mowa w § 15 ust. 6 pkt 8 i pkt 11 uchwały, może być jedynie ustawa nie zaś akt prawa miejscowego. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 15 ust. 6 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w pozostałych przypadkach w miejscu uzgodnionym z zarządzającym siecią gazową (...)”;
- § 15 ust. 6 pkt 11 uchwały.

Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 6 kwietnia 2011 r., syn. akt II OSK 124/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w wyroku z 27 sierpnia 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 475/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1783/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w ww. wyroku z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 wskazał, iż „Ustalenia te wykraczają poza przyznane kompetencje do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, określone w art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Doprecyzowanie tej kompetencji znajduje odzwierciedlenie w § 4 pkt 9 rozporządzenia. Kompetencja ta sprowadzać powinna się do określenia 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 infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych

w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Kompetencja przewidziana w tym przepisie nie obejmuje m. in. możliwości regulowania w planie miejscowym zakresu spraw podlegających procedurze uzyskiwania zgody zarządcy drogi publicznej, czyli jego ustawowych kompetencji, określonych przede wszystkim w art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1984 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 260)”.

Również WSA w Warszawie, w wyroku z 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 stwierdził, iż „Fakt nakładania obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód, czy dokonania uzgodnień, uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wskazuje na przekroczenie granic kompetencji Rady Miasta Głinojeck w zakresie dopuszczalnego zakresu regulacji w planie miejscowym - art. 15 ust 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. W tym miejscu Sąd pragnie zaznaczyć, że niedopuszczalne jest uzyskanie zgody zarządcy drogi publicznej na podstawie zapisów w planie miejscowym. Zgoda ta wydawana jest w oparciu o art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260). Tymczasem uregulowanie zawarte w planie miejscowym wkracza bezpodstawnie w materię rangi ustawowej i bezprawnie modyfikuje zakres zadań zarządców dróg”.

Ileokroć bowiem ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zgody (zezwolenia lub dokonania uzgodnień) lub uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, wprost o tym stanowi w ustawie. Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 rozrządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie zasad budowy, rozbudowy infrastruktury technicznej;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 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 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 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.

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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXVI/284/2018 Rady Miejskiej w Mogielnicy z 24 września 2018 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru „Teren A” położonego w sołectwie Izabelin, gmina Mogielnic*, 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 Szipera

