



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 26 października 2018 r.

WNP-I.4131.174.2018.RM

Rada Miejska w Piasecznie
ul. Kościuszki 5
05 – 500 Piaseczno

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 1541/L/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grochowa”, w zakresie ustaleń:

- § 31 ust. 1, w zakresie sformułowania „(...) wolnostojącej jednolokalowej (...)”;
- § 37 pkt 10, w odniesieniu do sformułowania: „(...) do 7,5 m (...)”;
- części graficznej uchwały, w zakresie sformułowania „(...) ekstensywnej (...)”, użytego w legendzie przy objaśnieniu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem literowym MN;
- części tekstowej i graficznej terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 3ZD i 4ZD.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 sierpnia 2018 r. Rada Miejska w Piasecznie podjęła uchwałę Nr 1541/L/2018 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grochowa”.

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 2018 r. poz. 1945), 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 o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

Eqzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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, z uwagi na fakt lokalizacji ROD Grochowa, zastosowanie będą miały przepisy ustawy z 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2176).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex interior non derogat legi superiori*). Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem w ramach § 32 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*1. Dla oznaczonych na rysunku planu symbolami 1ZD, 2ZD, 3ZD, 4ZD ustala się przeznaczenie: tereny ogrodów działkowych; 2. Zasady zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) zakazuje się zabudowy i zagospodarowania nie związanego z przeznaczeniem terenów z wyłączeniem pkt.3; 2) zachowuje się istniejącą zabudowę z prawem do remontu. 3) dopuszcza się realizacje: a) budynków związanych z urządzaniem i użytkowaniem ogrodów i sadów (w tym altany, obiekty gospodarcze, obiekty małej architektury); b) budynku administracyjno – socjalnego; c) dojść pieszych oraz ścieżek rowerowych. 3. Parametry i wskaźniki*

kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: 1) minimalny powierzchnia nowo wydzielanej działki budowlanej: 1500 m²; 2) wskaźnik minimalnego udziału powierzchni zabudowy w powierzchni działki budowlanej – 20%; 4) wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej – 0,3; 5) wskaźnik minimalnej intensywności zabudowy na działce budowlanej – 0,1; 6) **maksymalna wysokość: a) obiektów wspólnego korzystania – 8,0 m, b) budynków związanych z urządzeniem i użytkowaniem ogrodów i sadów – 6,0m**; 7) geometria dachu: a) dla obiektów wspólnego korzystania dachy dwu- lub wielospadowe o spadkach od 20° do 45° w stosunku do poziomu, przy czym dla głównych połączeń dachowych nakaz jednakowych spadków; b) **dla garaży i budynków gospodarczych wolnostojących spadki minimalne 20° w stosunku do poziomu**; c) **dopuszcza się stosowania dachów płaskich**. 4. W zakresie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału ustala się: 1) minimalna wielkość działki – 1500 m²; 2) front nowo wydzielanej działki nie mniejszy niż – 25 m; 3) minimalny kąt położenia granic nowoprojektowanych działek w stosunku do pasa drogowego wynoszący: od 70° do 110°, dopuszcza się zachowanie dotychczasowego kąta.”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenie ogrodów działkowych, możliwa jest realizacja budynków związanych z urządzeniem i użytkowaniem ogrodów o wysokości 6 m, przy czym dla budynków gospodarczych i garażowych określono minimalne spadki 20°, lecz dopuszczono również stosowanie dachów płaskich, podczas gdy stosownie do dyspozycji art. 13 ust. 1 ww. ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych „1. **Na terenie działki nie może znajdować się: 1) altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a; 2) obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich.**”. Ponadto zgodnie z art. 2 pkt 9a ww. ustawy „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 9a) **altanie działkowej - należy przez to rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²;**”.

Należy zatem wskazać, że przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych jednoznacznie stanowią, iż na terenie rodzinnego ogrodu działkowego nie może znajdować się ani altana działkowa, ani obiekt gospodarczy o powierzchni przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej **5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich**, przy czym za działkę, w świetle art. 2 pkt 2 ww. ustawy, uważa się podstawową jednostkę przestrzenną rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia **nie może przekraczać 500 m²**, służącą zaspokajaniu potrzeb działkowca i jego rodziny w zakresie prowadzenia upraw ogrodniczych, wypoczynku i rekreacji. Ustawodawca w ramach przepisu art. 13 ust. 2 i 3 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych przewidział, iż w przypadku powzięcia informacji, że na terenie działki wybudowano, nadbudowano lub rozbudowano altanę działkową **lub inny obiekt z naruszeniem przepisów prawa**, stowarzyszenie ogrodowe zgłasza naruszenie do właściwego organu administracji publicznej, zaś naruszenie takie stanowi podstawę do rozwiązania umowy w trybie określonym w art. 36 ust. 3.

Z przytoczonych powyżej ustaleń szczegółowych planu odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 3ZD i 4ZD wynika, iż wbrew przepisom ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych dopuszczono do realizacji garaży, a także altan działkowych i budynków gospodarczych o wysokości do 6 m, podczas gdy wysokość tych ostatnich uzależniona jest od geometrii dachu i wynosi od 4 do 5 m. Organ nadzoru wskazuje również, iż ustawodawca określił minimalną powierzchnię działki, jako podstawowej jednostki przestrzennej rodzinnego ogrodu działkowego, której powierzchnia nie może przekraczać 500 m², podczas zarówno w ustaleniach § 32 ust. 3 pkt 1 uchwały, w ramach określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki

budowlanej, jak i w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości normatyw powierzchniowy działki określono na 1500 m² (vide § 32 ust. 4 pkt 1 uchwały). Powyższe ma istotne konsekwencje w zakresie określonej w planie minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy a także maksymalnej powierzchni zabudowy, która uniemożliwia zastosowanie przepisów ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych. Przyjmując założenie, iż powierzchnia działki wynosić będzie:

- ustawowe maksymalne 500 m², to minimalna intensywność zabudowy określona na poziomie 0,1 wynosić będzie powierzchniowo 50 m², maksymalna zaś 150 m²; z kolei powierzchnia zabudowy określona w planie na poziomie 20% powierzchni działki oznaczać będzie możliwość jej zabudowy na powierzchni 100 m²;
- zgodnie z ustaleniami planu miejscowego 1500 m², to minimalna intensywność zabudowy określona na poziomie 0,1 przekłada się na powierzchnię 150 m², maksymalna zaś 450 m²; z kolei powierzchnia zabudowy określona w planie na poziomie 20% powierzchni działki oznaczać będzie możliwość jej zabudowy na powierzchni 300 m²,

podczas gdy zgodnie z ustawą o rodzinnych ogrodach działkowych maksymalna powierzchnia zabudowy altany działkowej lub obiektu gospodarczego wynosić może co najwyżej 35 m², co przekłada się również na intensywność zabudowy.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia dotyczące terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 3ZD i 4ZD, organ nadzoru stwierdza, że naruszają one przepisy ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, m.in. w zakresie: wprowadzenia możliwości lokalizacji budynku garażowego, o którym mowa w § 32 ust. 3 pkt 7 lit. b uchwały; ograniczenia maksymalnej wysokości zabudowy, o której mowa w § 32 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały; minimalnej powierzchni działki (działki budowlanej), a także wskaźników intensywności zabudowy oraz powierzchni zabudowy, o których mowa m.in. w § 32 ust. 3 pkt 1, 3, 4 i 5 uchwały.

Analizując powyższe przepisy oraz stanowiska judykatury organ uchwałodawczy winien uwzględnić ww. przepisy w sporządzanym planie miejscowym poprzez takie określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, które będą zgodne z przepisami odrębnymi z zakresu rodzinnych ogrodów działkowych. Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego **w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.** Oznacza to tym samym konieczność „**konsumpcji tych przepisów**” przez stosowne ustalenia planistyczne, **które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP.**

Na takie rozumienie przepisów odrębnych wskazuje również judykatura, w tym np. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w którym Sąd stwierdził: „*Śluszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15, w którym Sąd stwierdził: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale jedynie odwołania się do tych przepisów, bez wskazania o jakie przepisy chodzi (z jakiego zakresu) z jednoczesnym sporządzeniem planu niezgodnie z tymi przepisami.*”.

W tej sytuacji uznać należy, iż ustalenia planistyczne odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 3ZD i 4ZD naruszają przepisy odrębne w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, które to ustalenia na mocy art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostały uznane za obligatoryjne ustalenia planu miejscowego.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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*”. Zgodnie bowiem z ustaleniami § 37 pkt 10 uchwały: „*Dla terenów komunikacji publicznej ustala się przeznaczenie: (...) 10) 3 KPR – teren ciągu pieszo rowerowego o szerokości zmiennej do 7,5 m zgodnie rysunkiem planu;”*, **podczas gdy z rysunku planu wynika, iż maksymalna szerokość tegoż ciągu wynosi 8,3 m.**

Podobna sprzeczność dotyczy oznaczenia zamieszczonego w legendzie rysunku planu miejscowego, w zakresie **terenu oznaczonego symbolem MN** opisanego na rysunku planu, jako *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej*, podczas gdy z ustaleń części tekstowej zawartej w ustaleniach § 7 pkt 1 uchwały wynika, iż tereny oznaczone symbolem MN stanowią *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*. Z kolei z ustaleń szczegółowych zawartych w § 31 ust. 1 uchwały wynika, iż tereny MN to *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej jednolokalowej*.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną,

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

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu*

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;

- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego 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 rzonego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, 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 przyszyły 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 37 pkt 10, w odniesieniu do sformułowania: „(...) do 7,5 m (...)”, co doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną uchwały przy zachowaniu komunikatywności pozostałych ustaleń uchwały. Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, rozumiane jako określenie: układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, a także wskaźników 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, stanowią obligatoryjne elementy planu miejscowego, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń części:

- graficznej uchwały, w zakresie sformułowania „(...) ekstensywnej (...)”, użytego w legendzie przy objaśnieniu przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem literowym MN;
- tekstowej, w zakresie § 31 ust. 1 uchwały w zakresie sformułowania „(...) wolnostojącej jednolokalowej (...)”.

Powyższe doprowadzi do spójności zarówno części tekstowej z częścią graficzną uchwały, jak również w zakresie poszczególnych zapisów części tekstowej odnoszącej się do przeznaczenia terenu, który jest podstawowym ustaleniem planu miejscowego, stosownie do dyspozycji 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 jego 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:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym w zakresie dotyczącym rodzinnych ogrodów działkowych;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie konieczności powiązania części tekstowej planu z jego częścią graficzną.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak 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 1541/L/2018 Rady Miejskiej w Piasecznie z 29 sierpnia 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Grochowa”, 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipera