



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 czerwca 2017 r.

LEX-I.4131.153.2017.MO

Rada Miejska w Żurominie
plac Józefa Piłsudskiego 3
09 – 300 Żuromin

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730 i 935)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 221/XXXII/17 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości: Wiadrowo i Dąbrowa*, w odniesieniu do:

- § 9 ust. 3 uchwały, w zakresie, w jakim nie wyklucza ze stosowania ustaleń dotyczących zasad scalania i podziału nieruchomości, terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) maksymalnie 33 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dziewiąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 6 m do 6,5 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dwudzieste uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 5 m do 11 m (...)”;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie, w jakim błędnie określa, jako drogi wewnętrzne, tereny oznaczone symbolami: a-19KDW, a-20KDW i b-01KDW, stanowiące na podstawie lokalnych przepisów odrębnych, drogi publiczne klasy lokalnej.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 maja 2017 r. Rada Miejska w Żurominie podjęła uchwałę Nr 221/XXXII/17 w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości: Wiadrowo i Dąbrowa*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 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 o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 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.

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 dnia 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.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

W § 9 ust. 3 i 5 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w brzmieniu:

- „3. Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości z wyłączeniem terenów funkcjonalnych oznaczonych symbolami R, RM i RU: 1) minimalna powierzchnia działek – 1000 m²; 2) minimalna szerokość frontów działek – 25 m; 3) kąty położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego 90° z tolerancją ± 10° oraz 180° z tolerancją ± 10°.”;
- „5. Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości dla działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości dla terenów funkcjonalnych oznaczonych w planie symbolem literowym R, RM i RU zgodnie z wymaganiami przepisów odrębnych.”.

Z powyższych ustaleń uchwały wynika, że zasady te nie dotyczą terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele rolne, tj. terenów rolniczych oznaczonych symbolem R, terenów przeznaczonych pod zabudowę zagrodową oznaczonych symbolem RM oraz terenów przeznaczonych pod obsługę produkcji w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych oznaczonych symbolem RU, dla których obowiązują, w tym zakresie, przepisy odrębne.

Natomiast z części tekstowej (vide § 4 ust. 1 pkt 6 oraz § 23 uchwały) i graficznej uchwały wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty leśne stanowiące tereny oznaczone symbolem ZL, dla których § 9 ust. 3 uchwały, nie wyklucza ze stosowania określonych w nim zasad scalania i podziału nieruchomości, zaś ustalenia § 9 ust. 5 uchwały, nie wskazują, że dla tych terenów również obowiązują, w tym zakresie, przepisy odrębne. Powyższe oznacza, że dla terenów leśnych, oznaczonych symbolem ZL, obowiązują ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w § 9 ust. 3 uchwały.

Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 z późn. zm.).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 9 ust. 3 uchwały, w zakresie, w jakim nie wykluczają ze stosowania zasad scalania i podziału nieruchomości, dla terenów oznaczonych symbolem ZL, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującym do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oraz art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ustalenia uchwały, we wskazanym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

Organ nadzoru stwierdza także, iż uchwała zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, dotyczące jednoznacznego określenia szerokości w liniach rozgraniczających dróg wewnętrznych, oznaczonych symbolami: **a-02KDW**, **a-04KDW**, **a-09KDW**, **a-20KDW** i **b-01KDW**.

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., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części tekstowej i graficznej uchwały.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej** wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) **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;”.

W § 27 ust. 1 pkt 1 lit. a, pkt 3 lit. a tiret drugie, czwarte, dziewiąte i dwudzieste uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem (...) **a-02KDW** (...) **a-04KDW** (...) **a-09KDW** (...) **a-20KDW** (...) ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny dróg wewnętrznych; (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: a) ustala się szerokości w liniach rozgraniczających dróg: (...) – **02KDW** – 6 m zgodnie z rysunkiem planu; (...) – **04KDW** – zmienna, maksymalnie 33 m zgodnie z rysunkiem planu; (...) – **09KDW** – zmienna, w przedziale od 6 m do 6,5 m zgodnie z rysunkiem planu; (...) – **20KDW** – 6 m zgodnie z rysunkiem planu;”.

W § 34 ust. 2 pkt 1 lit. a, pkt 3 lit. a uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. Dla terenu oznaczonego w planie symbolem **b-01KDW** ustala się: 1) przeznaczenie podstawowe: a) tereny dróg wewnętrznych; (...) 3) zasady użytkowania i zagospodarowania terenów funkcjonalnych: a) ustala się szerokość w liniach rozgraniczających drogi – zmienna, w przedziale od 5 m do 11 m zgodnie z rysunkiem planu;”.

Tymczasem na rysunku planu szerokość w liniach rozgraniczających drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem:

- **a-02KDW** została określona jako zmienna, mieszcząca się w przedziale od 5,5 m do 6 m, podczas gdy z ww. ustaleń uchwały wynika, że posiada ona szerokość 6 m;
- **a-04KDW** została określona jako zmienna, maksymalnie 33,5 m, podczas gdy z ww. ustaleń uchwały wynika, że jej szerokość jest zmienna, o maksymalnej szerokości 33 m;
- **a-09KDW** została określona jako zmienna, mieszcząca się w przedziale od 5,5 m do 6,5 m, podczas gdy z ww. ustaleń uchwały wynika, że jej szerokość jest zmienna i mieści się w przedziale od 6 m do 6,5 m;
- **a-20KDW** została określona jako zmienna, mieszcząca się w przedziale od 5,5 m do 6 m, podczas gdy z ww. ustaleń uchwały wynika, że posiada ona szerokość 6 m;
- **b-01KDW** została określona jako zmienna, mieszcząca się w przedziale od 5 m do 10,5 m, podczas gdy z ww. ustaleń uchwały wynika, że jej szerokość jest zmienna i mieści się w przedziale od 5 m do 11 m.

Powyższe wskazuje na wzajemną sprzeczność ustaleń § 27 ust. 1 pkt 1 lit. a, pkt 3 lit. a tiret drugie, czwarte, dziewiąte i dwudzieste uchwały oraz § 34 ust. 2 pkt 1 lit. a, pkt 3 lit. a uchwały, z jej częścią graficzną, w odniesieniu do dróg wewnętrznych oznaczonych symbolami: a-02KDW, a-04KDW, a-09KDW, a-20KDW i b-01KDW, w zakresie określenia ich szerokości w liniach

rozgraniczających, co oznacza naruszenie dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) maksymalnie 33 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dziewiąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 6 m do 6,5 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dwudzieste uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 5 m do 11 m (...)”;

co doprowadzi do zgodności części tekstowej i graficznej uchwały oraz umożliwi komunikatywność uchwały, bez konieczności stwierdzenia nieważności tych jednostek terenowych.

Stosownie do dyspozycji wskazanych uprzednio przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10 oraz § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym **określenie układu komunikacyjnego** wraz z jego parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 z późn. zm.) jest droga, zaliczona na podstawie ww. ustawy, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.). Wypełnieniem normy, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, są przepisy rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogami wewnętrznymi są drogi, drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

Zgodnie z częścią tekstową i graficzną uchwały, w obszarze objętym planem znajdują się drogi publiczne (*vide*: § 25 i § 26 uchwały) oraz drogi wewnętrzne (*vide* § 27 i § 34 uchwały).

W § 27 ust. 1 pkt 1, pkt 3 lit. a tiret dziewiętnaste i dwudzieste oraz § 34 ust. 2 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące dróg wewnętrznych oznaczonych m.in. symbolami: **a-19KDW**, **a-20KDW** i **b-01KDW**.

Tymczasem z uchwał:

- Nr 87/XIX/87 Rady Narodowej Miasta i Gminy w Żurominie z dnia 26 maja 1987 r. w sprawie *opinii dotyczącej zaliczenia dróg do kategorii dróg gminnych*;
 - Nr 78/2000 Zarządu Gminy i Miasta Żuromin z dnia 29 listopada 2000 r. w sprawie: *ustalenia przebiegu dróg gminnych w granicach administracyjnych gminy Żuromin*,
- wynika, że niżej wymienione drogi wewnętrzne stanowią drogi publiczne klasy lokalnej, tj. droga o przebiegu wyznaczonym na rysunku planu i oznaczona symbolem:
- **a-19KDW**, stanowi drogę publiczną klasy lokalnej o numerze 0707019;
 - **a-20KDW**, stanowi drogę publiczną klasy lokalnej o numerze 0707034;

- **b-01KDW**, stanowi drogę publiczną klasy lokalnej o numerze 0707003.

Zgodnie z art. 7 ustawy o drogach publicznych: „1. Do dróg gminnych zalicza się drogi o znaczeniu lokalnym niezaliczone do innych kategorii, stanowiące uzupełniającą sieć dróg służących miejscowym potrzebom, z wyłączeniem dróg wewnętrznych. 2. Zaliczenie do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu. 3. Ustalenie przebiegu istniejących dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy.”.

Stosownie do dyspozycji art. 10 ust. 1 i ust. 2 ustawy o drogach publicznych „1. Organem właściwym do pozbawienia drogi dotychczasowej kategorii jest organ właściwy do zaliczenia jej do odpowiedniej kategorii. 2. Pozbawienia drogi jej kategorii dokonuje się w trybie właściwym do zaliczenia drogi do odpowiedniej kategorii.”.

Biorąc pod uwagę ww. przepisy ustawy o drogach publicznych, jak również stosownych uchwał o zaliczeniu do kategorii dróg publicznych oraz o ustaleniu ich przebiegu, organa miasta i gminy Żuromin zobligowane były do ich uwzględnienia w sporządzanym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Powyższy wymóg wynika m.in. z dyspozycji:

- art. 1 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.;
- art. 4 ust. 1, w związku z art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.;
- art. 15 ust. 3 pkt 4a, w związku z art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.,

przy czym zgodnie z art. 6 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami celem publicznym jest nie tylko wydzielanie gruntów pod te drogi, ich budowa, ale również utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg.

Ponadto naruszona została dyspozycja art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zobowiązującego do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń części tekstowej i graficznej uchwały w zakresie, w jakim błędnie określa drogi oznaczone symbolami: **a-19KDW**, **a-20KDW** i **b-01KDW**, jako drogi wewnętrzne, bowiem na podstawie lokalnych przepisów odrębnych drogi te są drogami publicznymi klasy lokalnej.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- 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 zakresie jednoznacznego określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji;
- 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 m.p.z.p., w zakresie powiązania części tekstowej i graficznej uchwały.

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, nie dotyczące 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 dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt. II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 221/XXXII/17 Rady Miejskiej w Żurominie z dnia 4 maja 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości: **Wiadrowo i Dąbrowa**, w odniesieniu do:

- § 9 ust. 3 uchwały, w zakresie, w jakim nie wyklucza ze stosowania ustaleń dotyczących zasad scalania i podziału nieruchomości, terenów oznaczonych symbolem ZL;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret drugie uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret czwarte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) maksymalnie 33 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dziewiąte uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 6 m do 6,5 m (...)”;
- § 27 ust. 1 pkt 3 lit. a tiret dwudzieste uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 6 m (...)”;
- § 34 ust. 2 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przedziale od 5 m do 11 m (...)”;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie, w jakim błędnie określa, jako drogi wewnętrzne, tereny oznaczone symbolami: a-19KDW, a-20KDW i b-01KDW, stanowiące na podstawie lokalnych przepisów odrębnych, drogi publiczne klasy lokalnej, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego 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 Sipiera