

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 29 listopada 2021 r.

WNP-I.4131.288.2021.MO

**Rada Gminy Lesznowola**

**ul. Gminna 60**

**05 – 506 Lesznowola**

**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 496/XLIII/2021 Rady Gminy Lesznowola z 21 października 2021 r. *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Kolonia Lesznowola i części obrębu Nowa Wola,* w zakresie ustaleń:

* § 9 ust. 2;
* § 14 pkt 3 lit. a, w zakresie sformułowania: *„(…) i 110 kV (…)”;*
* § 14 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: *„(…) i 110 kV (…)”.*

**Uzasadnienie**

Na sesji 21 października 2021 r. Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 496/XLIII/2021   
*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Kolonia Lesznowola i części obrębu Nowa Wola.*

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 2021 r. poz. 741, 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.

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.

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 bowiem 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);
* walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
* wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych   
  i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
* prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
* potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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 wskazuje, że 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 inferior non derogat legi superiori).*

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.

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.

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 również 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).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż w ramach § 9 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: *„Ustalenia w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego oraz wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych. (…) 2. Zasady lokalizowania bram, furtek: 1) nakazuje się wycofanie o minimum 2 m bram wjazdowych usytuowanych   
w ogrodzeniach przy drogach wewnętrznych o szerokości mniejszej niż 10 m; 2) zakazuje się stosowania bram i furtek otwieranych na zewnątrz działki.”*, zawarto ustalenia dotyczące realizacji ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p.

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. 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, **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*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzqgi3tmmbzgy) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały,  
 o której mowa w* [*art. 37a ust. 1*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtgaydqmbrgy2deltqmfyc4mzrgm2denryge) *ustawy zmienianej w* [*art. 7*](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtge2tqmzsgm3dmltqmfyc4mzrgm2dcnjtha)*, 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 przedmiotowego planu został zainicjowany uchwałą Rady Gminy Lesznowola Nr 342/XXIX/2020 w dniu **29 października 2020 r.**

W tej sytuacji Rada Gminy Lesznowola nie miała żadnych podstaw prawnych do regulowania kwestii, o których mowa w § 9 ust. 2 uchwały, w związku z utratą mocy art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy   
o p.z.p., co w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem ich nieważności.

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

* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 28 kwietnia 2020 r. sygn. akt II OSK 1046/19, w którym Sąd stwierdził, że: *„Skoro w kontrolowanej sprawie do wszczęcia procedury planistycznej, mającej na celu uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta [...] dla obszaru położonego w rejonie ulic: [...] oraz granicy administracyjnej miasta, doszło, co bezsporne, już po dniu wejścia w życie ustawy krajobrazowej, to nie ulega wątpliwości, że oceny legalności zaskarżonego planu miejscowego należy dokonywać przez pryzmat przepisów u.p.z.p. w brzmieniu nadanym przez ustawę krajobrazową, obowiązujących w dacie uchwalenia tego planu, czyli w szczególności z dodanym art. 37a i następnymi u.p.z.p. oraz bez art. 15 ust. 3   
  pkt 9 u.p.z.p., który został uchylony ustawą krajobrazową. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego istota ww. zmian legislacyjnych sprowadzała się do "wyjęcia" zagadnień dotychczas regulowanych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. z zakresu materii planistycznej (właściwej planom miejscowym) i uczynienie z niej materii regulowanej odrębną uchwałą, wydawaną na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p., bez zmiany fakultatywnego charakteru samej regulacji gminnej poświęconej zasadom i warunkom sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane.*

*W świetle dotychczasowych uwag należy przyjąć, że zamiarem ustawodawcy było wyeliminowanie materii objętej uchwałą wydawaną na podstawie nowej normy kompetencyjnej zawartej w art. 37a u.p.z.p. z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada gminy nie utraciła zatem kompetencji do określania zasad   
i warunków sytuowania obiektów małej architektury oraz ogrodzeń, jednakże według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego, chyba że znajdują zastosowanie przepisy przejściowe zawarte w art. 12 ust. 3 ustawy krajobrazowej, co w niniejszej sprawie nie zachodzi (zob. wyrok WSA we Wrocławiu   
z dnia 8 listopada 2017 r., sygn. akt II SA/Wr 586/17 – dostępny, [w:] CBOSA). W konsekwencji kwestie przewidziane do uregulowania w ww. uchwale podejmowanej na podstawie art. 37a ust. 1 u.p.z.p. - choć niewątpliwe wiążą się z kształtowaniem przestrzeni publicznej oraz szczegółowymi warunkami zagospodarowania terenów w potocznym znaczeniu – to nie mogą być uznane za tożsame lub mieszczące się w pojęciu "wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych" w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p., czy też "szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu"   
w rozumieniu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Tożsamości obu tych zagadnień przeczy wzgląd na jedną z podstawowych reguł wykładni językowej, zwanej zakazem wykładni synonimicznej, zgodnie z którym to zakazem nie można różnym zwrotom ustawowym nadawać tego samego znaczenia. Przeciwko uznaniu, iż zagadnienia, o których mowa w art. 37a ust. 1 u.p.z.p., zawierają się w bardziej ogólnych pojęciach przyjętych na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 5 i 9 u.p.z.p., przemawia - oprócz argumentów już wyżej podniesionych - także i to, że nie sposób przypisać racjonalnemu prawodawcy zamiaru, aby zagadnienia powierzone radzie gminy do uregulowania w odrębnej uchwale, podejmowanej w szczególnej procedurze, o charakterze fakultatywnym, stanowiły jednocześnie materię planistyczną, i to o charakterze obligatoryjnym, jak ww. przepisy. Ponadto należy zauważyć, że w u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 września 2015 r. równolegle, i to na gruncie tego samego artykułu, funkcjonowały obok siebie wspomniane już unormowania dotyczące elementów obowiązkowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, tj. wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznej (art. 15 ust. 2 pkt 5) i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9) oraz zapis dotyczący elementu określanego w zależności od potrzeb, tj. zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury etc. (art. 15 ust. 3 pkt 9). Jednoczesne obowiązywanie ww. regulacji na gruncie jednego aktu prawnego i to w zakresie tego samego artykułu, świadczy o tym, iż racjonalny ustawodawca przewidział dla każdej z nich odrębny zakres spraw do uregulowania.* *Wszystko to prowadzi do wniosku, że Rada Miejska w [...], zamieszczając w § 10 pkt 2 lit. c zaskarżonej uchwały kwestionowaną regulację, wykroczyła poza określony w art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. zakres upoważnienia ustawowego do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Tym samym dopuściła się istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego w rozumieniu art. 28 ust. 1 u.p.z.p., skutkującego koniecznością stwierdzenia nieważności zaskarżonej uchwały. Nie sposób bowiem przyjąć, że uregulowanie w planie miejscowym materii powierzonej przez ustawodawcę prawodawcy gminnemu do unormowania w odrębnej uchwale (w dodatku podejmowanej   
w szczególnym trybie art. 37b u.p.z.p.) stanowiło nieistotne naruszenie prawa.”*;

* Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z 28 maja 2020 r. sygn. akt II SA/Go 84/20, w którym: *„Sąd uznał za uzasadniony zarzut związany z zamieszczeniem   
  w kwestionowanej uchwale w § 5 ust. 2 pkt 2, § 5 ust. 2 pkt 4 lit. b, § 5 ust. 3, § 5 ust. 4, § 5   
  ust. 5, § 9 ust. 5 ustaleń dotyczących obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych, ogrodzeń. Powyższa materia powinna zostać uregulowana w tzw. "uchwale reklamowej" podejmowanej na podstawie art. 37a u.p.z.p. Zgodnie z tym przepisem rada gminy może ustalić w formie uchwały 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. Tryb i etapy podejmowania uchwały reklamowej określa art. 37b u.p.z.p. Z brzmienia tych przepisów wynika, iż sytuowanie obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń nie następuje   
  w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co do zasady, rada miejska   
  nie utraciła kompetencji do określania zasad i warunków sytuowania ogrodzeń, ekranów, znaków i symboli reklamowych, jednak według nowej regulacji, winna to uczynić w odrębnej niż plan miejscowy uchwale stanowiącej akt prawa miejscowego. Wskazać przy tym należy, iż tzw. "ustawa krajobrazowa", obowiązuje od 11 września 2015 r., natomiast uchwała Rady Miejskiej w sprawie przystąpienia do sporządzenia niniejszego miejscowego planu została podjęta   
  31 maja 2017 r. Biorąc powyższe pod uwagę, przepisy przejściowe nie dotyczą przedmiotowego miejscowego planu, ponieważ uchwała inicjująca została podjęta już po wejściu w życie ustawy krajobrazowej.”;*
* Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2018 r. sygn. akt II OSK 2406/18, w którym Sąd stwierdził, że: *„W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego należy co do zasady podzielić przytoczone stanowisko, że w stanie prawnym obowiązującym przed wejściem w życie art. 15   
  ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. sporne ustalenia planistyczne dotyczące obiektów reklamowych czy ogrodzeń mogły znajdować oparcie i być wprowadzane do m.p.z.p. w ramach przysługującego gminie władztwa planistycznego, w zakresie ustaleń wymienionych w art. 15 ust. 2 u.p.z.p., głównie tych – w zależności od okoliczności faktycznych towarzyszących uchwalaniu konkretnego planu miejscowego i przedmiotu wprowadzanych ustaleń – normujących: zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego (pkt 2); zasady ochrony środowiska, przyrody   
  i krajobrazu kulturowego (pkt 3) oraz zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (pkt 4), a także – dodajmy – szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy (pkt 9). W takim przypadku konieczne było jednak wykazanie powiązań wprowadzanych ustaleń szczegółowych z owymi ogólnie określonymi elementami (wartościami) planistycznymi. (…) Godzi się w tym miejscu dodać, że jedną ze zmian wprowadzonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przez ww. ustawą krajobrazową było uchylenie – z dniem 11 września 2015 r.   
  – art. 15 ust. 3 pkt 9 u.p.z.p. i przeniesienie materii w nim regulowanej do art. 37a u.p.z.p. (zamieszczonego notabene w tym samym, co art. 15 u.p.z.p., rozdziale 2 ustawy zatytułowanym: "Planowanie przestrzenne w gminie"). Pomimo tej zmiany nie może być jednak wątpliwości, że normowanie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych   
  i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń wchodzi nadal w zakres władztwa planistycznego gminy, z tym że realizowanego odtąd w drodze jednej uchwały szczególnej ("spec-uchwały") dotyczącej zasadniczo całego obszaru gminy (zob. art. 37a ust. 5 u.p.z.p.), a nie jak dotychczas – w ramach wielu partykularnych planów miejscowych. Zmiana ta ma więc w dużej mierze charakter jedynie techniczny w tym sensie, że nadal ww. materia jest regulowana aktem prawa miejscowego (zob. art. 37a ust. 4 u.p.z.p.), uchwalanym po przeprowadzeniu publicznej procedury zbieżnej   
  w istotnym zakresie z "klasyczną" procedurą planistyczną unormowaną w art. 17 u.p.z.p. (zob. art. 37b u.p.z.p.).”.*

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że ustalenia § 9 ust. 2 uchwały, naruszają zasady sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. uzasadnia stwierdzenie ich nieważności.

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 przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, dotyczącej określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. Powyższe dotyczy braku jednoznacznych ustaleń uchwały odnoszących się do lokalizacji w granicach obszaru objętego niniejszym planem miejscowym napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 110 kV oraz jej pasa technologicznego.

Rozbieżności w tym zakresie wynikają z ustaleń zawartych w:

* § 14 pkt 3 uchwały, dla terenów zabudowy usługowo – przemysłowej oznaczonych symbolem literowym UP, w brzmieniu: *„3) zakazuje się lokalizacji:*

1. *obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi w pasie technologicznym napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV i 110 kV,*
2. *obiektów budowlanych zawierających materiały niebezpieczne pożarowo i stref zagrożonych wybuchem w pasie technologicznym napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV i 110 kV.”*;

oraz z rysunku planu, na którym:

* nie oznaczono miejsca lokalizacji napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 110 kV oraz jej pasa technologicznego;
* w legendzie brak informacji o oznaczeniu graficznym napowietrznej linii elektroenergetycznej   
  o napięciu 110 kV oraz ustaleń dotyczących jej pasa technologicznego.

Natomiast z ustaleń zawartych w:

* § 3 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: *„3. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami przepisów odrębnych: 1) pas technologiczny napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV.”;*
* § 10 ust. 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„2. Zakazuje się: (…) 7) tworzenia hałd, nasypów oraz sadzenia roślinności wysokiej pod linią i w odległości 6,0 m, od rzutu poziomego skrajnego przewodu fazowego (w świetle koron) linii elektroenergetycznej 220 kV.”;*
* § 11 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: *„1. Na obszarze objętym planem część terenów zlokalizowana jest w pasie technologicznym napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV   
  o szerokości 50 m (po 25 metrów w obie strony od osi linii), dla którego obowiązują ustalenia, zakazy i nakazy zgodne z przepisami odrębnymi oraz normami dotyczącymi projektowania linii elektroenergetycznych.”;*
* § 22 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„W odniesieniu do infrastruktury technicznej z zakresu elektroenergetyki: (…) 4) dopuszcza się wykonanie napraw oraz prac remontowych   
  i konserwacyjnych na istniejącej linii elektroenergetycznej 220 kV.”*

wynika, że dotyczą one wyłącznie napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV.

Oznacza to, że dla napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 110 kV oraz jej pasa technologicznego, o której mowa w § 14 pkt 3 uchwały, nie zawarto ustaleń, w ww. zakresie, jak dla napowietrznej linii elektroenergetycznej o napięciu 220 kV.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z uchwały nie wynika, czy napowietrzna linia elektroenergetyczna o napięciu 110 kV wraz z jej pasem technologicznym znajduje się w granicach obszaru objętego planem, na co wskazują ustalenia § 14 pkt 3 uchwały, czy też nie jest zlokalizowana w granicach tego planu, na co z kolei wskazują ustalenia: § 3 ust. 3, § 10 ust. 2 pkt 7, § 11 ust. 1   
i § 22 pkt 4 uchwały oraz rysunek planu.

W związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami, organ nadzoru zawiadamiając Radę Gminy Lesznowola pismem z 23 listopada 2021 r. znak: WNP-I.4131.288.2021.MO o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały, wniósł o udzielenie wyjaśnień dotyczących ww. linii elektroenergetycznej. Pismem z 25 listopada 2021 r. znak: RUP.6721.1.6.2020.OB(45) Gmina Lesznowola poinformowała, że na obszarze objętym planem linia ta nie występuje, a zapis w uchwale o linii elektroenergetycznej 110 kV oraz o jej pasie technologicznym jest wynikiem błędu pisarskiego. Tym samym przekazane informacje potwierdzają zaistniałe niezgodności ustaleń uchwały w tym zakresie.

Wskazana sprzeczność pomiędzy tekstem i rysunkiem planu stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który zobowiązuje do umożliwienia jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

Rozbieżności w powyższym zakresie oznaczają ponadto, że w uchwale nie ustalono w jednoznaczny sposób zasad modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej, których obowiązek określenia w planie miejscowym wynika z dyspozycji 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.

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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2020 r. sygn. akt   
  II OSK 1259/20, w którym stwierdzono, że: *„Powyższa argumentacja prowadzi jednak do sprzecznych ustaleń tekstu i rysunku planu odnoście możliwości sytuowania budynków od granicy lasu oraz do stwierdzenia braku uwzględnienia w części graficznej uchwały dyspozycji przepisów odrębnych, jak też do naruszenia przepisów u.p.z.p i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Plan miejscowy składa się z dwóch podstawowych części: z części tekstowej, którą zgodnie z art. 20 ust. 1 u.p.z.p. jest treść uchwały, oraz z części graficznej   
  – rysunku planu będącego jednym z załączników do uchwały. Rysunek planu jest integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą w takim zakresie, w jakim odsyła do niego tekst planu. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części testowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie, z uwzględnieniem zarówno części graficznej, jak i tekstowej. Zaznaczyć przy tym trzeba, że konstytucyjne i ustawowe wymogi dotyczące ogłaszania uchwały   
  w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w wojewódzkim dzienniku urzędowym, odnoszą się także do rysunku planu załączonego do uchwały w sprawie planu miejscowego.”;*
* 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. Cześć 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 rzeczonego 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.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały,   
a jej częścią graficzną narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego   
i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności:

* § 14 pkt 3 lit. a, w zakresie sformułowania: *„(…) i 110 kV (…)”;*
* § 14 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: *„(…) i 110 kV (…)”,*

co doprowadzi do spójności zapisów części tekstowej z częścią graficzną uchwały, w zakresie ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej.

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 i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów:

* 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 ustaleń dotyczących infrastruktury technicznej;
* art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 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.

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.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące   
do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym**. **Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał,** **prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał** (por. M. Stahl, Z. Kmieciak:   
w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego   
w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził:   
*„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.*

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych,   
przy uwzględnianiu poglądów doktryny.

Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały. Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np.** naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię** – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt   
SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171   
ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany* ***jest według kryterium legalności****.”*.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania   
w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego   
z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer *79197*). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer *54429*), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza,   
że *„na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej   
- wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”*.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność   
uchwały Nr 496/XLIII/2021 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części obrębu Kolonia Lesznowola i części obrębu Nowa Wola,* w części 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.

*Konstanty Radziwiłł*

*Wojewoda Mazowiecki*

/podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym

weryfikowanym ważnym kwalifikowanym certyfikatem/