



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 18 listopada 2022 r.

WNP-I.4131.297.2022.MO

Rada Miasta Stołecznego Warszawy
plac Defilad 1
00 – 901 Warszawa

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 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXI/2322/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 13 października 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe część I”, w zakresie ustaleń:

- § 68 ust. 5;
- § 115 ust. 5;
- § 115 ust. 6;
- § 148 ust. 4;
- § 148 ust. 5;
- części graficznej, w odniesieniu do *nieprzekraczalnej linii zabudowy*, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w granicach *strefy zieleni* wyznaczonej pomiędzy istniejącymi budynkami mieszkalnymi na terenie oznaczonym symbolem H.7.MW(U);
- części graficznej, w odniesieniu do *nieprzekraczalnej linii zabudowy*, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w odległości mniejszej niż 10 m od *Kanału Wawerskiego*, na terenach oznaczonych symbolami: A.8.MN, B.31.MN, C.2.U/MN, E.18.MN, F.5.U/MN, F.14.U/MN i G.11.MW(U).

Uzasadnienie

Na sesji 13 października 2022 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXXI/2322/2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe część I”.

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 2022 r. poz. 503 i 1846, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), 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);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- 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.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt,

iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

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, mającym zastosowanie w przedmiotowej sprawie, 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.

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono, w sposób istotny, zasady sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną.

Powyższe rozbieżności dotyczą określonych w uchwale zasad zagospodarowania:

- *strefy zieleni* znajdującej się w granicach terenu oznaczonego symbolem H.7.MW(U);
- terenów położonych w sąsiedztwie *Kanału Wawerskiego*;
- terenów znajdujących się w *zasięgu tymczasowych stref potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV oraz w zasięgu korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV.*

Stosownie do wymogów ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania.

Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei zgodnie z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w:

- § 2 pkt 3, pkt 4, pkt 5 i pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekcroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 3) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć wyznaczoną na rysunku planu linię, przed którą nie mogą być wysunięte płaszczyzny ścian zewnętrznych budynków w ich części nadziemnej na zasadach określonych w planie; 4) przeznaczeniu terenu – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje określone w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów; 5) przeznaczeniu podstawowym – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje, których udział w zagospodarowaniu działki jest przeważający, to znaczy stanowi nie mniej niż 65% powierzchni użytkowej wszystkich budynków na działce, chyba że ustalenia szczegółowe dla terenów stanowią inaczej; 6) przeznaczeniu uzupełniającym – należy przez to rozumieć ustalone w planie przeznaczenie terenu pod funkcje spoza zakresu przeznaczenia podstawowego, których udział w zagospodarowaniu działki jest nieprzeważający, to znaczy stanowi nie więcej niż 35% powierzchni użytkowej wszystkich budynków na działce, chyba że ustalenia szczegółowe dla terenów stanowią inaczej; przeznaczenie uzupełniające zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla terenów jest: a) albo dopuszczone, tj. możliwe do realizacji, b) albo nakazane, tj. obowiązkowe do realizacji;”;
- § 3 ust. 1 pkt 1, pkt 2, pkt 3 lit. a, pkt 4 lit. c i d, pkt 6 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „Oznaczenia graficzne planu: 1. Obowiązującymi ustaleniami, oznaczonymi graficznie na rysunku planu, są: 1) granice i linie rozgraniczające: a) granica obszaru objętego planem, b) linia rozgraniczająca tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 2) przeznaczenia terenów: a) oznaczenie porządkowe terenu, wyrażone literą i cyfrą, b) przeznaczenia terenów, wyrażone symbolami literowym i barwami; 3) **elementy kształtowania zabudowy**

i zagospodarowania terenów: a) nieprzekraczalna linia zabudowy, (...) 4) ochrona środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: (...) c) strefa zieleni, d) zasięg Kanału Wawerskiego; (...) 6) inne oznaczenia: a) zasięg tymczasowej strefy potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, b) zasięg korytarza dla realizacji podziemnych - kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV,";

- § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Przeznaczenia terenów: 1. Ustala się przeznaczenie terenów oraz wyznacza linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, zgodnie z rysunkiem planu i ustaleniami szczegółowymi dla terenów: (...) 6) MW(U) – teren zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej z usługami uzupełniającymi dopuszczonymi.
- § 9 ust. 6 i ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 6. Ustala się nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu, przy czym: 1) nowe budynki oraz budynki rozbudowywane należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu określonych w ustaleniach szczegółowych dla terenów; 2) linie zabudowy odnoszą się do kondygnacji budynków: nadziemnych oraz podziemnych w ich częściach wyniesionych ponad poziom terenu; 3) linie zabudowy nie odnoszą się do: a) schodów zewnętrznych, ramp i pochylni zewnętrznych, tarasów ziemnych, b) grubości warstw izolacji termicznej w przypadku budynków istniejących, c) balkonów, daszków nad wejściem, galerii, markiz, okapów lub gzymsów, wysuniętych o nie więcej niż 1,5 m od płaszczyzny ściany zewnętrznej budynku, d) przy czym elementy budynku wymienione w lit. a, b i c nie mogą wykraczać poza linie rozgraniczające terenu; 7. Dopuszcza się zachowanie, remont, przebudowę lub nadbudowę budynków, usytuowanych niezgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, a także rozbudowę, która nie spowoduje powiększenia powierzchni zabudowy poza wyznaczone linie zabudowy, przy zachowaniu zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, określonych w ustaleniach szczegółowych dla tego terenu, chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej.”.

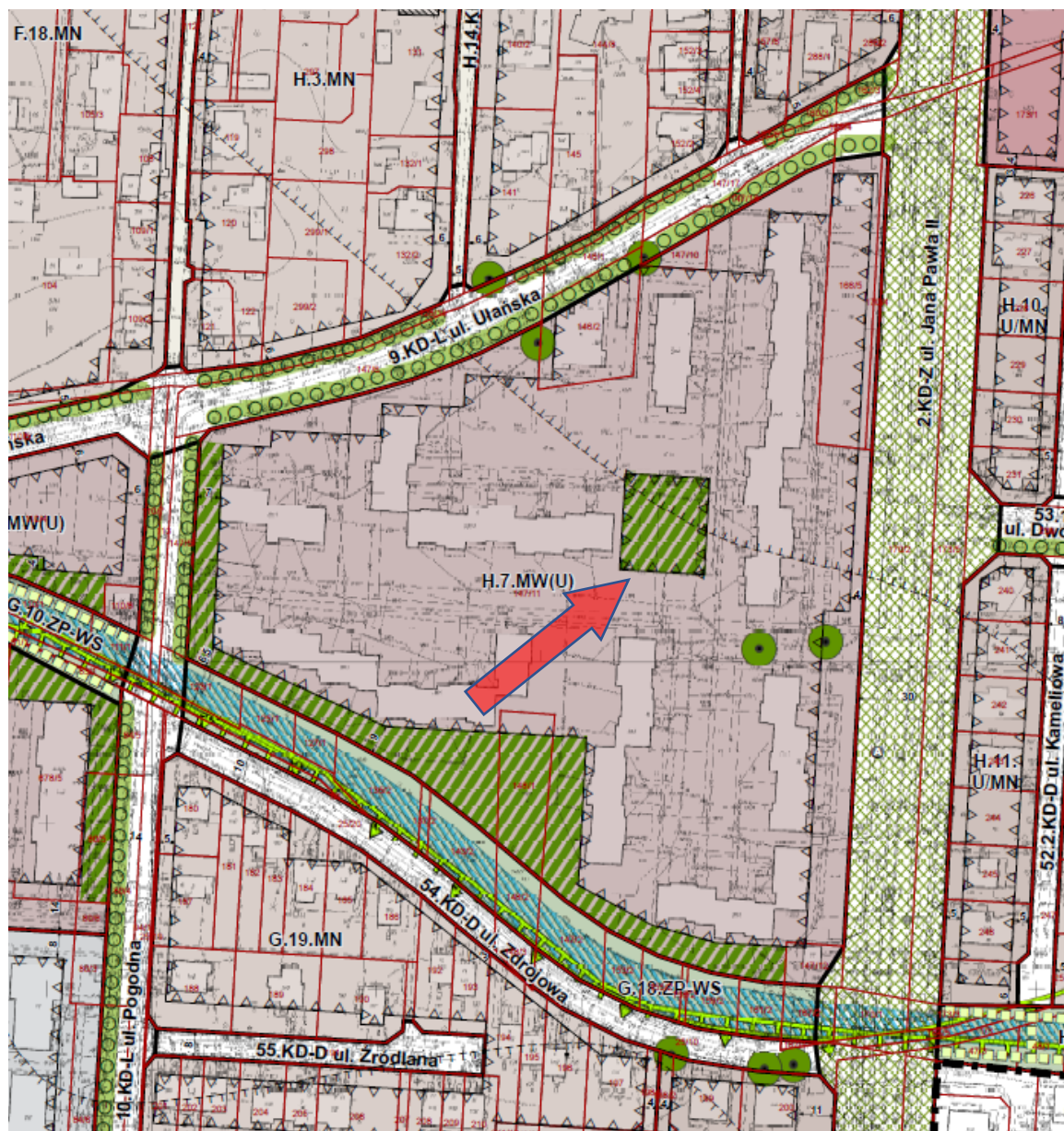
Z ustaleń szczegółowych zawartych w § 203 ust. 1 uchwały wynika, że przeznaczeniem podstawowym terenu H.7.MW(U) jest zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna, a przeznaczeniem uzupełniającym – usługi nieuciążliwe w formie lokali użytkowych realizowanych w budynkach mieszkalnych, zlokalizowane wyłącznie w parterach lub na kondygnacjach podziemnych.

W ramach zasad, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu H.7.MW(U), w § 203 ust. 2 pkt 5 uchwały ustalono, że „5) **wyznacza się zgodnie z rysunkiem planu nieprzekraczalne linie zabudowy**”. Ponadto, na terenie H.7.MW(U), zgodnie z ustaleniami § 203 ust. 5 uchwały: „5. **Wyznacza się strefy zieleni, zgodnie z rysunkiem planu**, przy czym ustala się maksymalny udział powierzchni nawierzchni twardej w odniesieniu do powierzchni strefy zieleni: 20%.”.

Zgodnie z ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego: 1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego poprzez: 1) wyznaczenie na rysunku planu **stref zieleni**, dla których: a) **nakazuje się przeważające zagospodarowanie zielenią z elementami wodnymi, tworzące urządzoną kompozycję drzew i krzewów, łąk kwietnych i innych elementów prowadzących do zwiększenia powierzchni biologicznie czynnej**, b) ustala się zgodnie z ustaleniami szczegółowymi wskaźnik maksymalnego udziału powierzchni nawierzchni twardej, rozumianej jako nawierzchnia bitumiczna, betonowa, kostkowa, klinkierowa, brukowcowa, z płyt betonowych lub kamienno-betonowych, c) zakazuje się realizacji miejsc do parkowania;”.

Ustalenia dla strefy zieleni zawarte w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, obowiązujące także dla strefy zieleni wyznaczonej na terenie H.7.MW(U), jednoznacznie przesadzają, że **nie została ona przeznaczona pod lokalizowanie budynków, ale w przeważającej części pod zagospodarowanie zielenią z elementami wodnymi**.

Tymczasem z rysunku planu, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały wynika, że **w granicach strefy zieleni** wyznaczonej pomiędzy istniejącymi budynkami wielorodzinnymi na terenie H.7.MW(U), **umożliwiono sytuowanie nowych budynków, w związku z wyznaczonymi w tej strefie zieleni nieprzekraczalnych linii zabudowy**, co wprost wynika z definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy określonej w § 2 pkt 3 uchwały, jak też z § 3 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały, zgodnie którym *nieprzekraczalna linia zabudowy* stanowi **obowiązujące** oznaczenie graficzne elementów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z § 9 ust. 6 pkt 1 uchwały, nakazującym sytuowanie nowych budynków i budynków rozbudowywanych **zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy**. Sposób wyznaczenia w powyższej *strefie zieleni* nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz wskazany kierunek jej obowiązywania określa obszar, w granicach którego budynki te mogą być realizowane. W tym przypadku **obszarem przeznaczonym pod lokalizowanie budynków jest więc cała strefa zieleni**, co jest sprzeczne z ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały.



Fragment rysunku planu dotyczący terenu oznaczonego symbolem H.7.MW(U).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z ustaleń planu nie wynika w jednoznaczny sposób, jakie jest faktycznie obowiązujące przeznaczenie obszaru objętego tą strefą zieleni oraz jakie zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania obowiązują w jego granicach, tj. czy obszar ten został przeznaczony pod zabudowę, jak wynika z wyznaczonych nieprzekraczalnych linii zabudowy w granicach którego mają obowiązywać parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu określone w § 203 ust. 2 uchwały dla terenu H.7.MW(U), czy też obszar ten ma faktycznie stanowić strefę zieleni wyznaczoną na tym terenie zgodnie z ustaleniami § 203 ust. 5 uchwały, o określonym na poziomie 20% maksymalnym udziale powierzchni nawierzchni twardej oraz zgodnie z zasadami jej zagospodarowania określonymi w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały.

Skoro zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami oraz określenie sposobu ich zagospodarowania i warunków zabudowy, to **przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. **Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania.** Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Natomiast w przypadku, gdy **plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania, nie może również wyznaczać linii zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl.>, Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Kwestia dotycząca wymogu określenia w planie miejscowym przeznaczenia terenu znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym również m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2460/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Skoro **strefy zieleni nie zostały przeznaczone pod zabudowę kubaturową** (§ 6 ust. 1 uchwały), to nie powinny być na nich wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy, bowiem linie te stanowią obowiązujące ustalenie niniejszego planu miejscowego (§ 3 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały), zgodnie z którymi lokalizuje się nowo realizowane budynki oraz rozbudowę budynków już istniejących (§ 9 ust. 6 uchwały), w tym na terenie H.7.MW(U) (§ 203 ust. 2 pkt 5 uchwały).

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że rysunek planu w odniesieniu do *strefy zieleni*, o której mowa powyżej, nie spełnia wymogów dotyczących zasad ochrony środowiska i przyrody określonych w § 6 ust. 1 pkt 1 uchwały, wyznaczonej zgodnie z ustaleniami § 203 ust. 5 uchwały na terenie H.7.MW(U), pomiędzy istniejącymi na tym terenie budynkami. Powyższe oznacza również o braku powiązania, w tym zakresie, części graficznej z częścią tekstową uchwały.

W związku ze wskazanymi powyżej rozbieżnościami pomiędzy rysunkiem i tekstem i planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania *strefy zieleni* usytuowanej pomiędzy istniejącymi budynkami wielorodzinnymi na terenie H.7.MN(U). Tym samym rysunek planu, nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z ustaleń tekstu uchwały, dotyczących ww. *strefy zieleni*, ale przede wszystkim uchwała, w tym zakresie, narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 3, pkt 6, ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części graficznej, w odniesieniu do nieprzekraczalnej linii zabudowy, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w granicach strefy zieleni wyznaczonej pomiędzy istniejącymi budynkami mieszkalnymi na terenie oznaczonym symbolem H.7.MW(U).

Rozbieżności pomiędzy rysunkiem i tekstem uchwały wynikają również z określonych w planie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów położonych w sąsiedztwie objętego ochroną *Kanału Wawerskiego*.

Na gruncie ustawy o p.z.p., **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów ustawodawca odnosi również do:

- ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 3 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.;
- szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

W granicach obszaru objętego niniejszym planem miejscowym znajduje się objęty ochroną *Kanał Wawerski*, w odniesieniu do którego:

- w ramach obowiązujących oznaczeń graficznych planu, w § 3 ust. 1 pkt 4 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami, oznaczonymi graficznie na rysunku planu, są: (...) d) **zasięg Kanału Wawerskiego**”;
- w ramach zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w obszarze planu poprzez: (...) d) ochronę i ekspozycję Kanału Wawerskiego oraz wskazanie ciągłości powiązania pieszo-rowerowego wzdłuż Kanału”;
- w ramach zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, w § 6 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego poprzez: (...) 4) kształtowanie i ochronę ponadlokalnego powiązania przyrodniczego, wraz z ochroną wód powierzchniowych Kanału Wawerskiego, przy czym: (...) f) **zakazuje się lokalizacji budynków w odległości mniejszej niż 10 m od Kanału Wawerskiego**”.

Tymczasem z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że poprzez wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na niżej wymienionych terenach, **dopuszczono do możliwości lokalizowania nowych budynków jak też rozbudowy budynków już istniejących, w odległości mniejszej niż 10 m od wyznaczonego na rysunku planu zasięgu Kanału Wawerskiego**, znajdującego się w granicach terenu oznaczonego symbolem literowym **ZP-WS**, przeznaczonego zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 16 uchwały, pod zieleń urządzoną z wodami powierzchniowymi śródlądowymi.

Powyższe wynika z *nieprzekraczalnych linii zabudowy* wyznaczonych na terenach oznaczonych symbolami:

- A.8.MN, w odniesieniu do terenu C.1.ZP-WS;
- B.31.MN, w odniesieniu do terenu C.20.ZP-WS;
- C.2.U/MN, w odniesieniu do terenu C.1.ZP-WS;
- E.18.MN, w odniesieniu do terenu E.16.ZP-WS;
- F.5.U/MN, w odniesieniu do terenu G.1.ZP-WS;
- F.14.U/MN, w odniesieniu do terenu G.10.ZP-WS;
- G.11.MW(U), w odniesieniu do terenu G.10.ZP-WS.

Skoro *nieprzekraczalne linie zabudowy*, stanowiące obowiązujące oznaczenie graficzne ustaleń planu (§ 3 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały), wyznaczają na rysunku planu linię, przed którą nie mogą być wysunięte płaszczyzny ścian zewnętrznych **budynków** w ich części nadziemnej na zasadach określonych w planie (§ 2 pkt 3 uchwały), a ustalenia ogólne (§ 9 ust. 6 pkt 1 uchwały), jak też szczegółowe dla ww. terenów **nakazują sytuowanie budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi liniami zabudowy** (odpowiednio dla ww. terenów w: § 23 ust. 2 pkt 5, § 55 ust. 2 pkt 5, § 58 ust. 2 pkt 5, § 124 ust. 2 pkt 5, § 155 ust. 2 pkt 5, § 164 ust. 2 pkt 5 i § 184 ust. 2 pkt 5 uchwały), to należy stwierdzić, że wynikająca z rysunku planu możliwość sytuowania budynków w odległości mniejszej niż 10 m od *Kanału Wawerskiego*, narusza wymogi ustalone w § 6 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały. Tym samym rysunek planu, na powyższych terenach, nie zapewnia również zasad ochrony *Kanału Wawerskiego*, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1 lit. d i § 6 ust. 1 pkt 4 lit. f uchwały.

Oznacza to, w odniesieniu do ww. terenów, ewidentną sprzeczność rysunku planu z jego tekstem, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały.

W związku ze wskazanymi powyżej rozbieżnościami należy stwierdzić, że uchwała nie określa także w jednoznaczny sposób zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania wskazanych powyżej terenów przeznaczonych pod zabudowę sąsiadujących z *Kanałem Wawerskim*, jak też narusza wymogi dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym

zakazu zabudowy, a tym samym narusza przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 3, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3 lit. a i § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części graficznej uchwały, w odniesieniu do *nieprzekraczalnej linii zabudowy*, w zakresie, w jakim dopuszcza do lokalizowania budynków w odległości mniejszej niż 10 m od *Kanału Wawerskiego*, na terenach oznaczonych symbolami: A.8.MN, B.31.MN, C.2.U/MN, E.18.MN, F.5.U/MN, F.14.U/MN i G.11.MW(U).

Ponadto, organ nadzoru wskazuje na rozbieżności pomiędzy rysunkiem i tekstem uchwały, wynikające z określenia w uchwale szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w ich użytkowaniu terenów znajdujących się w *zasięgu tymczasowych stref potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV* oraz w *zasięgu korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV*.

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) *szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 3 ust. 1 pkt 6 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „*Oznaczenia graficzne planu: 1. Obowiązującymi ustaleniami, oznaczonymi graficznie na rysunku planu, są: (...) 6) inne oznaczenia: a) zasięg tymczasowej strefy potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, b) zasięg korytarza dla realizacji podziemnych - kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV;*”;

- § 11 ust. 8 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 8. Ustala się, zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, tymczasowe strefy potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV o zasięgu wyznaczonym na rysunku planu, przy czym w zakresie ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów w tych strefach obowiązują przepisy odrębne, w tym przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych oraz przepisy z zakresu ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych, z uwzględnieniem § 14 ust. 1.”;
- § 13 ust. 6 pkt 7 i 8 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) 7) nakazuje się w terminie nie dłuższym niż określony w par. 14 ust. 1 zastąpienie liniami podziemnymi kablowymi, wskazanej na rysunku planu, napowietrznej dwutorowej linii elektroenergetycznej 110 kV; 8) na potrzeby zastąpienia napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, o którym mowa w pkt 7, wyznacza się zasięg korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii energetycznych 110 kV zgodnie z ustaleniami szczegółowymi i rysunkiem planu.”;
- § 14 uchwały, w brzmieniu: „Sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów: 1. Ustala się, że ograniczenia w użytkowaniu i zagospodarowaniu terenów w tymczasowych strefach potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, obowiązują do czasu zastąpienia dwutorowej linii napowietrznej 110kV liniami podziemnymi kablowymi, jednak nie dłużej niż do roku 2055. 2. Dopuszcza się wykorzystywanie terenów w sposób dotychczasowy, do czasu ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie, chyba że ustalenia szczegółowe stanowią inaczej.”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy porównawczej rysunku i tekstu planu wynika, że w:

- § 68 ust. 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenu **C.12.I-K**: (...) 5. Wyznacza się tymczasową strefę potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, zgodnie z rysunkiem planu.”, podczas gdy na rysunku planu nie wyznaczono na tym terenie powyższej strefy;
- § 115 ust. 5 i ust. 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustalenia szczegółowe dla terenu **E.9.MN**: (...) 5. Wyznacza się zasięg korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV, zgodnie z rysunkiem planu. 6. Wyznacza się tymczasową strefę potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV,

zgodnie z rysunkiem planu.”, podczas gdy na rysunku planu nie wyznaczono na tym terenie powyższych stref;

- § 148 ust. 4 i ust. 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia szczegółowe dla terenu E.42.MN: (...) (...) 4. Wyznacza się zasięg korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV, **zgodnie z rysunkiem planu**. 5. Wyznacza się tymczasową strefę potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, **zgodnie z rysunkiem planu**.”, **podczas gdy na rysunku planu nie wyznaczono na tym terenie powyższych stref.***

Biorąc pod uwagę, że tereny C.12.I-K, E.9.MN i E.42.MN nie znajdują się w zasięgu, wyznaczonej na rysunku planu, strefy potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV, a tereny E.9.MN i E.42.MN nie znajdują się również w zasięgu korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV, uznać należy, że ustalenia § 68 ust. 5, § 115 ust. 5 i ust. 6 i § 148 ust. 4 i ust. 5 uchwały dotyczące wyznaczenia zasięgu tych stref oraz korytarza na rysunku planu są bezprzedmiotowe, co uzasadnia stwierdzenie nieważności wyłącznie wskazanych jednostek redakcyjnych uchwały, dotyczących wyznaczenia zasięgu tych stref na rysunku planu. Powyższe doprowadzi do spójności części graficznej z częścią tekstową uchwały przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, w odniesieniu do ww. terenów.

Wskazana, w powyższym zakresie, ewidentna rozbieżność pomiędzy tekstem i rysunkiem planu oznacza naruszenie dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem projektu uchwały, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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.

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 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 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 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 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 nawiguje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu).

Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.";

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętaj 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 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 brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Brak powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego dotyczy wszystkich kwestii, będących przedmiotem niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, o których szczegółowo mowa w jego uzasadnieniu, tj.: odnoszących się do sprzecznych ustaleń dotyczących przeznaczenia oraz sposobu zagospodarowania *strefy zieleni* usytuowanej pomiędzy istniejącymi budynkami mieszkalnymi na terenie oznaczonym symbolem H.7.MW(U), jak też zasad zagospodarowania terenów znajdujących się w sąsiedztwie objętego ochroną *Kanału Wawerskiego* oraz wynikających z wyznaczonego, na rysunku planu, *zasięgu tymczasowej strefy potencjalnego oddziaływania od istniejącej napowietrznej linii elektroenergetycznej 110 kV i zasięgu korytarza dla realizacji podziemnych – kablowych linii elektroenergetycznych 110 kV*.

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 w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej

doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścistość 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. Kmiecik: 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 stwierdzenia 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 izmom 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 organy 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 powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXI/2322/2022 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 13 października 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Stara Miłosna Południe część I”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji 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.

Miastu, na podstawie 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 kwalifikowanym podpisem elektronicznym/