



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 29 listopada 2017 r.

Poz. 10914

**Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.325.2017.MO**

**Wojewody Mazowieckiego**

z dnia 23 listopada 2017 r.

dotyczy uchwały Nr LVI/1401/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Karolin Zachodni.



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.325.2017.MO

Warszawa, 23 listopada 2017 r.

**Rada Miasta Stołecznego Warszawy**  
**plac Defilad 1**  
**00 – 901 Warszawa**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr LVI/1401/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Karolin Zachodni, w części dotyczącej:

- § 13 ust. 6 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz nadbudowę (...) z zastrzeżeniem pkt 5 (...)”;
- § 13 ust. 6 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz nadbudowę (...)”;
- części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 4.U/P, 6.U/P, 7.U, 9.EE i 10.UN.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 19 października 2017 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LVI/1401/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Karolin Zachodni.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519);
- ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332);
- rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422);
- rozporządzenia Ministra Środowiska z 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów (Dz. U. Nr 192, poz. 1883).

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. „*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.

Z określonego w **§ 1 ust. 4 pkt 8** uchwały zakresu planu wynika, że będzie on obejmował ustalenia dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy.

W § 11 pkt 5, pkt 6 i pkt 7 uchwały ustalono, że „Określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) 5) ustala się zasięg korytarza dla realizacji kablowych podziemnych linii elektroenergetycznych średnich, wysokich i najwyższych napięć zgodnie z rysunkiem planu; 6) wskazuje się na rysunku planu, przebieg linii elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć; 7) w zakresie ograniczeń w zagospodarowaniu związanych z oddziaływaniem i funkcjonowaniem linii elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć obowiązują przepisy odrębne;”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że przebieg istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych:

- najwyższego napięcia 220 kV, został wskazany w granicach terenów przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami: **3.KM, 4.U/P, 6.U/P, 7.U, 8.KS/U, 9.EE, 10.UN, 14.U, 15.UC, 18.UC i 19.U/P;**
- wysokiego napięcia 110 kV, został wskazany w granicach terenów przeznaczonych, pod zabudowę, oznaczonych symbolami: **1.U/IT, 2.KK, 3.KM, 11.U, 14.U, 15.UC, 18.UC i 19.U/P.**

Ponadto z rysunku planu wynika, że zasięg korytarza dla realizacji kablowych podziemnych linii elektroenergetycznych średnich, wysokich i najwyższych napięć, wyznaczono w granicach terenów przeznaczonych pod zabudowę, oznaczonych symbolami: **1.U/IT, 2.KK, 3.KM, 4.U/P, 6.U/P, 8.KS/U, 14.U i 19.U/P.** Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały, oznaczenie graficzne ww. zasięgu korytarza należy do obowiązujących ustaleń planu.

W ramach zasad zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, zawartych m.in. w § 13 ust. 1 uchwały ustalono, że „1) nakazuje się lokalizowanie infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających dróg w taki sposób, ażeby ich lokalizacja nie kolidowała z projektowanymi oraz istniejącymi urządzeniami drogowymi; 2) nakazuje się lokalizowanie kablowych podziemnych linii elektroenergetycznych w zasięgu korytarza dla realizacji kablowych podziemnych linii elektroenergetycznych średnich, wysokich i najwyższych napięć; 3) dopuszcza się realizację tuneli wieloprzewodowych w celu prowadzenia infrastruktury technicznej; 4) dopuszcza się zmianę przebiegu infrastruktury technicznej zgodnie z zapisami planu oraz przepisami odrębnymi w przypadku, gdy nastąpi kolizja z projektowaną zabudową, obiektami i zagospodarowaniem terenu przewidzianymi w planie do realizacji; 5) dopuszcza się zachowanie, budowę i przebudowę infrastruktury technicznej zgodnie z ustaleniami planu i wymogami zawartymi w przepisach odrębnych; 6) dopuszcza się lokalizowanie urządzeń budowlanych na całym obszarze planu zgodnie z przepisami odrębnymi.”

Zgodnie z ustaleniami § 13 ust. 6 uchwały „6. W zakresie linii elektroenergetycznych średniego i wyższych napięć: 1) wskazuje się na rysunku planu istniejące napowietrzne linie elektroenergetyczne wysokiego napięcia 110kV oraz najwyższego napięcia 220kV, w zakresie funkcjonowania których obowiązują przepisy odrębne; 2) nakazuje się budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego, wyższego i najwyższego napięcia wyłącznie jako linii kablowych podziemnych z zastrzeżeniem pkt 5; 3) nakazuje się przebudowę, rozbudowę oraz nadbudowę napowietrznych linii elektroenergetycznych najwyższego napięcia 220 kV przebiegających w liniach rozgraniczających terenów: 3.KM, 8.KS/U, 14.U, 15.UC, 18.UC, 19.U/P oraz terenów dróg publicznych: 3.1.KD-G, 8.KD-L, 9.KD-D i 13.KD-D na linie kablowe podziemne z zastrzeżeniem pkt 5; 4) nakazuje się przebudowę, rozbudowę oraz nadbudowę napowietrznych linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia 110 kV przebiegających w liniach rozgraniczających terenów: 1.U/IT, 2.KK, 3.KM, 8.KS/U, 11.U, 14.U, 15.UC, 18.UC, 19.U/P oraz terenów dróg publicznych: 1.KD-GP, 7.KD-L, 8.KD-L i 9.KD-D na linie kablowe podziemne; 5) dopuszcza się budowę nowych oraz rozbudowę, nadbudowę i przebudowę istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych najwyższego napięcia 220 kV przebiegających w liniach rozgraniczających

terenów: 4.U/P, 5.KPR, 6.U/P, 7.U, 9.EE, 10.UN oraz terenów dróg publicznych: 1.KD-GP, 2.KD-G i 10.KD-D jako linii napowietrznych.”.

Z powyższych ustaleń wynika, że nakazano budowę nowych linii elektroenergetycznych średniego, wyższego i najwyższego napięcia wyłącznie jako linii kablowych podziemnych, przy czym w odniesieniu do istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych 220 kV, dopuszczono budowę nowych, rozbudowę, nadbudowę i przebudowę tych linii, jako linii napowietrznych m.in. na terenach: 4.U/P, 5.KPR, 6.U/P, 7.U, 9.EE, 10.UN oraz na terenach dróg publicznych: 1.KD-GP, 2.KD-G i 10.KD-D.

Z analizy części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że zawiera ona sprzeczne ustalenia dotyczące sposobu realizacji linii elektroenergetycznych. Powyższe dotyczy:

- wyznaczenia na rysunku planu na terenie **6.U/P** korytarza dla realizacji linii kablowych, podczas gdy na tym terenie nie ustalono nakazu skablowania istniejących napowietrznych linii 220 kV, ale dopuszczono budowę nowych oraz rozbudowę, nadbudowę i przebudowę tych linii, jako napowietrznych (*vide*: § 13 ust. 6 pkt 3 uchwały);
- braku powiązania normatywnego ustaleń w ramach odwołań wewnętrznych, o których mowa w § 13 ust. 6 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z zastrzeżeniem pkt 5 (...)” z uwagi na inny zakres normatywności ustaleń, o których mowa w § 13 ust. 6 pkt 5 uchwały.

Ponadto stwierdzono, że Rada Miasta Stołecznego Warszawy w ramach § 13 ust. 6 pkt 3 i pkt 4 uchwały, sformułowała wzajemnie wykluczające się ustalenia. Powyższa sprzeczność dotyczy sformułowanego **nakazu nadbudowy napowietrznych linii 220 kV i 110 kV, przy jednoczesnym obowiązku ich skablowania**. Powyższe ustalenia nie stanowią tym samym jednoznacznie sformułowanych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Z rysunku planu wynika, że na terenach przeznaczonych pod zabudowę oznaczonych symbolami: **4.U/P, 6.U/P, 7.U, 9.EE, 10.UN**, na których dopuszczono budowę nowych napowietrznych linii elektroenergetycznych 220 kV oraz rozbudowę, nadbudowę i przebudowę istniejących linii, jako linii napowietrznych, nie wyznaczono zasięgów związanych z ich oddziaływaniem i funkcjonowaniem, w którym obowiązują szczególne warunki zagospodarowania i ograniczenia w zagospodarowaniu, tych terenów, w związku z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto brak wyznaczenia przebiegu dla nowych linii stanowi o istotnym naruszeniu § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 10 i art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., które obligują do sformułowania ustaleń w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, którego konsekwencją jest obowiązek określenia planowanej budowy układu sieci infrastruktury technicznej. Jest to o tyle istotne, że realizacja napowietrznych linii elektroenergetycznych wywołuje określone skutki w przestrzeni w postaci wprowadzenia ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 25 pkt 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego symbolem **4.U/P** określa się: 1) przeznaczenie: a) zabudowa usługowa w szczególności z zakresu: - centrów kongresowo-wystawienniczych, - parków technologicznych, - motoryzacji, - administracji i biur, - handlu o powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>, - gastronomii, b) obiekty produkcyjne, składy, magazyny, c) bazy transportowe;”;
- § 27 pkt 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego symbolem **6.U/P** określa się: 1) przeznaczenie: a) zabudowa usługowa w szczególności z zakresu: - parków technologicznych, - motoryzacji, - gastronomii, - handlu o powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>, b) obiekty produkcyjne, składy, magazyny, c) bazy transportowe;”;

- § 28 pkt 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego symbolem 7.U określa się: 1) przeznaczenie: zabudowa usługowa w szczególności z zakresu: a) centrów kongresowo-wystawienniczych, b) parków technologicznych, c) motoryzacji, d) administracji i biur, e) handlu o powierzchni sprzedaży do 2000 m<sup>2</sup>, f) gastronomii;”;
- § 30 pkt 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego symbolem 9.EE określa się: 1) przeznaczenie: zabudowa obiektów i urzędzeń stacji elektroenergetycznej wraz z zabudową usługową;”;
- § 31 pkt 1 uchwały „Dla terenu oznaczonego symbolem 10.UN określa się: 1) przeznaczenie: a) podstawowe: zabudowa usług nauki oraz obiektów technologicznych związanych z funkcjonowaniem stacji elektroenergetycznej „Mory”, b) uzupełniające: zabudowa usługowa w szczególności z zakresu administracji, biur;”.

Z ustalonego przeznaczenia powyższych terenów wynika, że mogą być na nich lokalizowane budynki z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, zaś wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy wskazują, że budynki te mogą być sytuowane bezpośrednio pod liniami 220 kV, jak też w zasięgu oddziaływania tych linii, którego nie wyznaczono na rysunku planu oraz, dla którego brak ustaleń w tekście uchwały.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 2 pkt 5 uchwały, poprzez nieprzekraczalne linie zabudowy należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie, ograniczające teren, na którym możliwe jest wznoszenie budynków;”;
- § 2 pkt 6 uchwały, poprzez nieprzekraczalne linie zabudowy dla zwyczajki należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie określające przestrzeń, w której możliwa jest realizacja zwyczajki;”.

Organ nadzoru wskazuje, że w przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym: „Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Brak określenia zasięgu ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie od istniejących linii elektroenergetycznych 220 kV i 110 kV, jak też brak określenia nowych przebiegów linii 220 kV wraz z ograniczeniami, o których mowa powyżej oznacza, że w związku z określonym przeznaczeniem terenów: 4.U/P, 6.U/P, 7.U, 9.EE i 10.UN oraz wyznaczeniem na nich linii zabudowy (nieprzekraczalnych i nieprzekraczalnych dla zwyczajki), określających tzw. „ruch budowlany”, wprost nakazano sytuowanie pomieszczeń na pobyt ludzi, bezpośrednio pod tymi liniami elektroenergetycznymi, pomimo ustalenia w § 11 pkt 7 uchwały, że „w zakresie ograniczeń w zagospodarowaniu związanych z oddziaływaniem i funkcjonowaniem linii elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć obowiązują przepisy odrębne” oraz wbrew ustaleniom § 1 ust. 4 pkt 8 uchwały, który w zakresie planu wskazuje na zawarcie w nim ustaleń dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w ich użytkowaniu.

Z przedmiotowych ustaleń wynika tym samym, możliwość realizacji zabudowy kubaturowej bezpośrednio nie tylko pod samymi liniami, ale również pod słupami, czy też w ich bezpośrednim sąsiedztwie. W tym kontekście należy zauważyć, iż z dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. wynika konieczność zapewnienia w planie miejscowym nie tylko bezpieczeństwa ludzi, ale także mienia, przy czym wartości te są równorzędne. Ustalenia planu miejscowego winny zatem uwzględniać konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ludzi, ale również zapewnić prawidłową eksploatację samej linii.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów związanych z oddziaływaniem i funkcjonowaniem linii elektroenergetycznych wysokich i najwyższych napięć, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje jednoznaczne odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej planu miejscowego.

Tymczasem w uchwale nie określono zasięgów oddziaływania tych linii elektroenergetycznych, zarówno w jej części tekstowej jak i graficznej, których oznaczenie na rysunku planu powinno stanowić obowiązujące ustalenie planu. Odwołanie się w tekście uchwały do obowiązywania przepisów odrębnych, bez uwzględnienia ich przy sporządzeniu planu, nie spełnia wymogu w zakresie ochrony przed oddziaływaniem pola elektromagnetycznego, o którym mowa w § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów winny być zawarte w ramach planu miejscowego w sposób normatywny zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Brak jednoznacznych ustaleń w powyższym zakresie w obu częściach planu miejscowego stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania tego planu, w zakresie spełnienia wymogów dotyczących ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia.

Z dokumentacji prac planistycznych uchwały wynika, że Polskie Sieci Elektroenergetyczne Oddział w Warszawie, w piśmie z 29 kwietnia 2013 r. znak: P/PS/SR/MW/1104/2013, zgłaszały uwagi dotyczące konieczności określenia w części graficznej planu, obowiązujących pasów technologicznych o szerokości 50 m (po 25 m w obie strony od osi linii) dla istniejących linii 220 kV, wynikających z dokonanych pomiarów, jak również wpisanie do części tekstowej uchwały ograniczeń dotyczących użytkowania terenu w pobliżu tych linii. Należy wskazać, że organ ten w piśmie z 21 lipca 2016 r. znak: OW-PS-WZ.071.214.2016.2, negatywnie zaopiniował projekt planu, m.in. w związku z brakiem określenia pasów technologicznych istniejących linii 220 kV. Z wykazu uwag wniesionych do projektu planu wynika, że powyższe wymagania podyktowane były koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa funkcjonowania istniejących linii, zaś określone szerokości pasów technologicznych dla linii 220 kV wynikały z aktów prawa obowiązującego w latach poprzednich, wieloletniego doświadczenia oraz wykonanych pomiarów pola elektroenergetycznego w otoczeniu linii 220 kV (*vide* wykaz uwag do projektu planu, uwaga lp. 03).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż organy miasta były w posiadaniu wiarygodnych danych co do określenia w planie zasięgu oddziaływania linii elektroenergetycznych 220 kV, a tym samym możliwość określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów, do czego zobowiązywał przepis art. 15 ust. 2 pkt 9, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Konieczność uwzględnienia ww. przepisów przy sporządzaniu planów miejscowych była już przedmiotem stanowiska judykatury i została m.in. wyrażona w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym Sąd stwierdził: „Zaznaczyć trzeba, że skoro linie elektroenergetyczne już istnieją, to tym bardziej przy sporządzaniu planu miejscowego, ich przebieg powinien być precyzyjnie wskazany na rysunku planu, zaś ograniczenia w zagospodarowaniu i użytkowaniu terenów, jakie wynikają, w związku z ww. infrastrukturą, winny być w sposób jednoznaczny określone w planie miejscowym, co wynika wprost z wymogu art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. Niezrozumiale jest zatem twierdzenie, Sądu pierwszej instancji, że "Dokładny przebieg linii energetycznej zostanie określony dopiero w projekcie budowlanym",



co jest sprzeczne z art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym to projekt budowlany musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a nie odwrotnie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiając lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne", z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność. Zgodzić się też trzeba ze skarżącym kasacyjnie, że z jednej strony plan dopuszcza do realizacji budynków przeznaczonych na stały pobyt ludzi (§ 40 pkt 1 § 42 ust. 2 pkt 1 i § 45 pkt 1 uchwały), zaś z drugiej wprowadza m.in. zakaz budowy takich budynków (§ 32 ust. 2, § 33 ust. 2 i § 34 ust. 2 uchwały). Co więcej, nieprzekraczalne linie zabudowy określone na rysunku planu miejscowego, wskazują na możliwość zabudowy mieszkaniowej również bezpośrednio pod liniami, jak i w granicach ich pasów technologicznych. Takie zagospodarowanie terenu, wzajemnie się wyklucza, dlatego też Rada Gminy powinna w tym przypadku określić linie rozgraniczające terenów o różnych zasadach zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p.).";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3135/14, w którym Sąd stwierdził: „Następnie odnieść należy się do kwestii dotyczących linii energetycznych i ich stref ochronnych przebiegających przez teren objęty planem miejscowym. W warunkach niniejszej sprawy ich przebieg oznaczony został wprawdzie w części graficznej planu miejscowego jednakże w części tekstowej brakuje dla tych terenów odpowiednich zapisów, w tym co do ograniczeń w ich zagospodarowaniu i użytkowaniu. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym można wprowadzić zakaz zabudowy. Słusznie tym samym Sąd I instancji uznał, że zapisy kontrolowanego planu miejscowego powinny uwzględniać m.in. ograniczenia dotyczące zabudowy na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, których źródłem jest § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. Generalne dopuszczenie na tych terenach zabudowy, w tym m.in. zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wbrew obowiązującemu powszechnie na tego rodzaju terenie zakazowi wznoszenia budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi stanowi tym samym istotne naruszenie prawa, które uzasadniało stwierdzenie nieważności odpowiednich zapisów planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 940/14, w którym Sąd stwierdził: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w miejscowym planie określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Uzasadniając wniosek o stwierdzenie nieważności powyżej opisanych w pkt 7 zapisów miejscowego planu, Wojewoda Mazowiecki wskazał, że w granicach planu zlokalizowane są linie elektroenergetyczne 110 kV i 220 kV, na rysunku planu została również wrysowana strefa ochrona o szerokości 38 m (czyli po 19 m po obu stronach linii) dla linii elektroenergetycznej 110 kV oraz o szerokości 70 m (czyli po 35 m po obu stronach linii) dla linii elektroenergetycznej 220 kV. Wojewoda Mazowiecki wskazał ponadto, że w tekście

*uchwały, brak jest jakichkolwiek ustaleń w zakresie ww. linii, jak i ich stref ochronnych. Zgodnie z § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych. Skoro cytowany wyżej przepis § 314 rozporządzenia zawiera zakaz inwestowania na nieruchomościach, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, "miejsca dostępne dla ludności", a co za tym obszar oddziaływania powinny zostać określone z uwzględnieniem nieruchomości, które zgodnie z planem mogą zostać zabudowane w sposób powodujący zniszczenie się przesłanek określonych w § 314 rozporządzenia."*;

Z kolei kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzwierciedlenie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

Powyższe uchybienia stanowią o braku powiązania tekstu z rysunkiem, jak też o wewnętrznej sprzeczności ustaleń tekstu uchwały, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza przepisy art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. oraz § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego "; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca

pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.";

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa

sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.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 przysły 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.

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w zakresie wskazanych powyżej jednostek terenowych oraz sformułowań.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z decyzji Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 11/2014 z 12 lutego 2014 r. znak: RW-RM-II.7151.271.2013.AZ Nr Kanc.: 25685 nie wynika, żeby uzyskano zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych znajdujących się w granicach działki o numerze ewidencyjnym 9/7 z obrębem 6-13-12, stanowiącej teren oznaczony symbolem 3.KM, przeznaczony w planie miejscowym pod zaplecze komunikacji miejskiej – stację techniczno – postojową metra. W powyższej decyzji prawdopodobnie błędnie wskazano działkę o numerze

ewidencyjnym 6/7 z obrębu 6-13-12, co w ocenie organu nadzoru należy uznać ewentualnie za omyłkę pisarką wymagającą sprostowania przez Marszałka Województwa Mazowieckiego.

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

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy;
- art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w zakresie konieczności rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, którego konsekwencją jest obowiązek określenia planowanej budowy układu sieci infrastruktury technicznej;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w kontekście przestrzegania § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

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, nietyczące 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.

Stwierdzenie nieważności całych jednostek terenowych umożliwi zastosowanie przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy czym ww. przepis musi znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LVI/1401/2017 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 19 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Karolin Zachodni, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera