

NSA: część rysunkowa planu jest równorzędna z jego częścią tekstową**Przemysław Rogiński, [radca prawny Gdańsk](#), Rödl & Partner**

Część rysunkowa miejscowego planu jest równorzędna z jego częścią tekstową i nie może być nieuwzględniana przy interpretacji.

Tak orzekł Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku II OSK 685/16 z 3 stycznia 2017 r.

Prezydent m.st. Warszawy decyzją z sierpnia 2014 r. zatwierdził projekt budowlany i udzielił J. sp. z o.o. z siedzibą w W. pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego IV-VIII kondygnacyjnego, wielorodzinnego, z usługami w parterze, garażem podziemnym, zagospodarowaniem terenu w postaci drogi dojazdowej, chodników i elementów małej architektury.

Po rozpatrzeniu odwołania od decyzji złożonego przez skarżącą M, wojewoda mazowiecki utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję. Organ orzekł mając na uwadze w szczególności treść art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane i w oparciu o analizę akt sprawy. Stwierdził, że inwestor wypełnił wszystkie obowiązki nałożone tym przepisem i złożył prawidłowo wypełnione oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Mając na uwadze zarzut naruszenia przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, organ wskazał, że w przedstawionym zakresie nie zachodzi kolizja pomiędzy ustaleniami planu a przyjętymi w projekcie rozwiązaniami.

Skargę do WSA w Warszawie na orzeczenie wniosła skarżąca M. Wyrokiem z 22 grudnia 2015 r. (sygn. akt VII SA/Wa 42/15). WSA oddalił skargę uznając, że nie zasługuje na uwzględnienie. Sąd podzielił argumentację organu w zaskarżonej decyzji i uznał, że organ miał podstawy do zatwierdzenia projektu budowlanego oraz do wydania decyzji pozwolenia na budowę na jego podstawie. Skarżąca wniosła skargę kasacyjną od wyroku, zaskarżając go w całości.

Zarzut skargi kasacyjnej sprowadzał się do twierdzenia, że organ administracji naruszył art. 35 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane poprzez bezpodstawne przyjęcie, iż planowana inwestycja nie naruszyła przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem skarżącej niedopuszczalna była lokalizacja podziemnych miejsc parkingowych na terenie 3KPj (ciąg pieszo-jezdny). W ocenie skarżącej lokalizacja tego rodzaju miejsc parkingowych możliwa byłaby tylko wówczas, gdy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wprost przewidywałby taką możliwość. Jednakże w ocenie, skarga nie znalazła usprawiedliwionych podstaw i podlegała oddaleniu.

Zgodnie z § 36 pkt 1 miejscowego planu, na terenie 3 KPj (ciąg pieszo-jezdny) zakazano lokalizowania miejsc parkingowych. Postanowienia tego nie można było jednak rozpatrywać w oderwaniu od części rysunkowej miejscowego planu, z którego wynikało, że na terenie realizowanej inwestycji, dopuszczalna była realizacja parkingów podziemnych. NSA uznał, że część rysunkowa miejscowego planu jest równorzędna z jego częścią tekstową i nie może być nieuwzględniona przy jego interpretacji. W konsekwencji, zakaz lokalizowania miejsc parkingowych ujęty w § 36 pkt 1 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należało rozumieć jedynie jako zakaz ich lokalizowania na powierzchni. Tym samym, realizacja parkingu podziemnego nie uniemożliwiała wykorzystania obszaru nieruchomości na powierzchni do zrealizowania ciągu pieszo-jezdnego. Nie było tym samym uzasadnionych podstaw do przyjęcia, że przewidziany dla terenu 3KPj zakaz lokalizowania miejsc parkingowych oznaczał również zakaz lokalizacji podziemnych miejsc parkingowych. W konsekwencji, brak było podstaw do przyjęcia, że organy administracji dokonały nieprawidłowej oceny zgodności projektowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

KOMENTARZ EKSPERTA**PRZEMYSŁAW ROGIŃSKI, RADCA PRAWNY, PRAWNIK W GDAŃSKIM BIURZE RÖDL & PARTNER**

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zawiera w sobie część tekstową oraz graficzną. Dokładny zakres części graficznej określa art. 16 tej ustawy oraz rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie interpretacja art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że część tekstowa stanowi część normatywną miejscowego planu, podczas gdy część graficzna jest załącznikiem planu. Nie oznacza to jednak, że dopuszczalne jest interpretowanie norm prawnych tylko i wyłącznie z części tekstowej planu.

Rysunek planu, stanowiący część graficzną, jest załącznikiem do uchwały w sprawie planu miejscowego, będącej częścią tekstową. Rysunek planu jest wiążący w takim zakresie, w jakim treść części tekstowej odsyła do ustaleń planu ujętych graficznie na rysunku. Tym samym część graficzna stanowi dookreślenie tejże części tekstowej. W konsekwencji niedopuszczalna byłaby sytuacja, w której postanowienia zawarte w części tekstowej stałyby w sprzeczności z graficznym załącznikiem do planu. Rolą i celem graficznej części jest bowiem dokładne, precyzyjne i czytelne doprecyzowanie postanowień zawartych w części tekstowej. Stanowisko to zaaprobowano nie tylko w komentowanym orzeczeniu, ale także w innym wyroku NSA z 15 marca 2017 r. (sygn. II OSK 1795/15).

W sprawie strona skarżąca przekonywała sąd, iż nie jest możliwa lokalizacja parkingów podziemnych na terenie oznaczonym symbolem 3KPj (ciąg pieszo-jezdny). W tym zakresie powoływała się na treść tekstową planu podkreślając, że w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolem 3KPj nie zawarto postanowień wyłączających zakaz lokalizowania parkingów podziemnych. Dla kontrastu wskazany został przykład terenów usług i rekreacji, wobec których takie wyłączenie w części tekstowej zawarto. Skarżąca nie była jednak konsekwentna w dokonywanym procesie wykładni i pominęła fakt, iż na rysunku linią przerywaną z literką „P” w górnym prawym rogu zaznaczono lokalizację parkingów podziemnych. Natomiast legenda do części rysunkowej w części „Komunikacja” pokazywała sposób oznaczenia obszaru przeznaczonego na parkingi na poziomie terenu oraz obszaru przeznaczonego na parkingi podziemne. Prawidłowa wykładnia, to jest uwzględniająca jednocześnie postanowienia § 36 pkt 1 części tekstowej planu, a także rysunek, doprowadziłaby do wniosku, że zabroniono lokalizowania miejsc parkingowych naziemnych na terenie oznaczonym symbolem 3KPj. Zakaz ten nie odnosił się do miejsc parkingowych zlokalizowanych pod ziemią. Dokonując właściwej interpretacji postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy uwzględniać każdą z części planu. Normy prawne zakodowane w planie miejscowym winny być wywodzone zarówno z części tekstowej, jak i z części graficznej. Dopiero ich wspólna i niesprzeczna wewnętrznie wykładnia pozwala wysnuć prawidłowe wnioski.

NSA wskazał, że część tekstowa miejscowego planu zagospodarowania nie może być interpretowana bez uwzględnienia części graficznej.

Źródło: <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/310109971-NSA-czesc-rysunkowa-planu-jest-rownorzedna-z-jego-czescia-tekstowa.html?cid>