



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.308.2015.BŁ

Warszawa, 1 lutego 2016 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV.102.2015 Rady Gminy Prażmów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 1MNE, 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U;
- § 12 ust. 2, 4, 5, 6 i 7 uchwały;
- § 19 ust. 2 uchwały;
- § 31 pkt 4 lit. g uchwały;
- § 32 pkt 4 lit. g uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Prażmów, na sesji w dniu 3 grudnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr XIV.102.2015 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1. 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 2015 r. poz. 199, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 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 planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. 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.

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony 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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD i 2ZD (tereny ogródków działkowych) oraz 1RM, 2RM, 3RM i 4RM (tereny zabudowy zagrodowej) naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z ww. przepisem „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia 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 planu*”, który stanowi, iż: „*ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1ZD i 2ZD, **nie określono żadnych parametrów, ani wskaźników kształtowania zabudowy. Nie określono również, poza nieprzekraczalną linią zabudowy, zasad zagospodarowania terenu, tj. wielkości powierzchni zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej.** Podkreślić należy, iż uchwałodawca zamiast ustalić zasady zagospodarowania terenów: 1ZD i 2ZD, odsyła w tym zakresie do przepisów odrębnych, dotyczących ogródków działkowych (*vide* § 36 pkt 2 uchwały). Tymczasem to do kompetencji gminy należy określenie, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zasad zagospodarowania terenu, co wprost wynika z cytowanego wyżej art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestie dotyczące ogrodów działkowych regulują przepisy ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.). Stosownie do dyspozycji art. 30 ust. 1 ustawy, działkowiec ma prawo zagospodarować działkę i wyposażać ją w odpowiednie obiekty i urządzenia zgodnie z przepisami ustawy oraz regulaminem. Z art. 13 ust. 1 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych wynika, iż na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2

pkt 9a, a także obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m<sup>2</sup> oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich.

Przez altanę działkową należy rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup> oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m<sup>2</sup>.

Należy jednak wskazać, iż w ramach rodzinnego ogrodu działkowego wyróżnia się zarówno teren ogólny, jak i poszczególne działki. Zgodnie z art. 11 ust. 2 ww. ustawy, podział gruntu na teren ogólny i działki, budowa infrastruktury ogrodowej oraz zagospodarowanie rodzinnego ogrodu działkowego należy do stowarzyszenia ogrodowego. Przez infrastrukturę ogrodową, stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 9 ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, należy rozumieć budynki i budowle, ogrodzenia, aleje i drogi ogrodowe, place zabaw, świetlice, hydrofornie, sieci wodociągowe i energetyczne oraz inne urządzenia znajdujące się na terenie rodzinnego ogrodu działkowego przeznaczone do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego, o ile nie wchodzi w skład przedsiębiorstwa.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, iż oprócz altan działkowych i obiektów gospodarczych, których maksymalne parametry określone zostały w przepisach ustawy nie określono parametrów pozostałych obiektów budowlanych, w tym budynków, które na tym terenie mogą powstać, tj. m.in. budynków przeznaczonych do wspólnego używania przez osoby korzystające z działek oraz służące do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rodzinnego ogrodu działkowego. **Ponadto z przepisów przedmiotowej ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych nie wyłączono stosowania ustawy o p.z.p.,** a więc nie zniesiono obowiązków określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 oraz w § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu. Powyższe oznacza konieczność określania parametrów określonych w przepisach ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu wykonawczym w powiązaniu z przepisami odrębnymi, w rozumieniu „konsumpcji” przepisów odrębnych.

Organ nadzoru wskazuje, że również dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, **nie określono wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu**, wymaganej na podstawie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu. W § 33 pkt 2 uchwały, dla wskazanych powyżej jednostek terenowych: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, ustalono następujące „zasady kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu oraz kształtowania ładunku przestrzennego:

- a) wysokość zabudowy – nie więcej niż 12 m,
- b) udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki – nie mniej niż 50%,
- c) geometria dachu – nowa zabudowa powinna być kryta dachami stromymi o nachyleniu głównych połaci dachowych od 25° do 45°.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, to w nim bowiem zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenu. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego (art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń: części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 1RM, 2RM, 3RM i 4RM.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, co do skutków prawnych, braku ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 897/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 kwietnia 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12.

W tym miejscu wskazać również należy, iż ustalone dla jednostek terenowych: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, w § 33 pkt 2 lit. a i b uchwały, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, są niezgodne z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu, z dnia 23 września 2014 r., Nr L/400/2014, podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Prażmów, zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy*”

*przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).*

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., Sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

W tym miejscu dodać również należy, iż w zakresie parametrów i wskaźników urbanistycznych, należy mieć na uwadze, że w studium określa się ich maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) dopuszczone na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, pod warunkiem jednak, że nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Tymczasem analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, stanowiących tereny zabudowy zagrodowej, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (vide załącznik 5a, część północna, uchwały Nr L/400/2014), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, określone zostały, jako *tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (RM) lub przeznaczenia gruntów rolnych pod gospodarkę leśną*.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium [vide Rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów w tym wyłączone spod zabudowy*, pkt 3.2.8. pn. *Tereny rolne z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej (RM)*, str. 21], na terenach RM, ustalono następujące wskaźniki:

- „maksymalna wysokość zabudowy: do 9 metrów, wyjątek stanowią usługi społeczno-zdrowotne, gdzie dopuszcza się 4 kondygnacje, w tym poddasze użytkowe;
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (PBC): 70%;”.

Tym samym ustalenia dla jednostek terenowych: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, zawarte w § 33 pkt 2 lit. a i b uchwały, ustalające maksymalną wysokość zabudowy na poziomie 12 m, bez względu na rodzaj zabudowy oraz powierzchnię biologicznie czynną na poziomie 50 %, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Wskazać przy tym należy, iż Rada Gminy Prażmów dla terenów rozwoju turystyki i rekreacji (T), które w ramach planu miejscowego stanowią tereny oznaczone symbolami: 1ZD i 2ZD, w Studium ustaliła parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu [vide Rozdział 3 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania i użytkowania terenów w tym wyłączone spod zabudowy*, pkt 3.2.6. pn. *Tereny rozwoju turystyki i rekreacji (T)*, str. 19] na następującym poziomie:

- „maksymalna wysokość zabudowy: do 2 kondygnacji, w tym poddasze użytkowe; (...)
- minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (PBC): 70% z wyjątkiem terenów usług w Dobrzenicy gdzie dopuszcza się 30% PBC;”.

Brak uwzględnienia ww. wskaźników w ustaleniach planu miejscowego, należy także uznać za sporządzenie planu miejscowego niezgodnie z ustaleniami Studium, bowiem parametry te stanowiły wytyczne do sporządzanego planu miejscowego.

**W związku z powyższym, ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD, 1RM, 2RM, 3RM i 4RM, naruszają nie tylko art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, ale również naruszają dyspozycję: art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p..**

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a jej częścią graficzną. W judykaturze zaś utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego.

Sprzeczność, o której mowa wyżej, dotyczy oznaczonych na rysunku planu rowów melioracyjnych, zarówno tych oznaczonych, jako „skanalizowane”, jak i tych, „do przebudowy”. Zgodnie z § 9 ust. 4 uchwały, ustalono, iż: „Ze względu na ochronę urządzeń melioracji szczegółowych - rowów melioracyjnych - skanalizowanych, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, przy lokalizowaniu zabudowy na terenach oznaczonych symbolami 2MN/U, 3MN/U, 5MN/U należy zachować odległość tej zabudowy nie mniejszą niż 6 metrów od osi kanału.”, zaś w § 18 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Ustala się ochronę istniejących urządzeń melioracji wodnych na obszarze występowania urządzeń melioracji szczegółowych zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu. 2. Zakazuje się zasypywania i kanalizowania istniejących rowów melioracyjnych. 3. Ustalenia ust. 2 nie dotyczą budowy przepustów pod drogami i dojazdami do działek. 4. W odniesieniu do terenów, na których występują urządzenia melioracji szczegółowych plan

ustala: 1) zakazuje się wznoszenia nad rurociągami drenarskimi budowli oraz wykonywania nad nimi nawierzchni nieprzepuszczalnych z uwzględnieniem ustaleń pkt.2; 2) dopuszcza się przebudowę urządzeń melioracyjnych (w tym systemów drenarskich) kolidujących z projektowaną zabudową, przed przystąpieniem do realizacji tej zabudowy, na zasadach określonych w przepisach odrębnych, w tym w szczególności w ustawie Prawo wodne. 5. Zakazuje się grodzenia nieruchomości w poprzek rowów melioracyjnych. 6. Dopuszcza się przebudowę rowu melioracyjnego na terenach oznaczonych symbolami 1MNE i 1ZP, zgodnie z oznaczeniem na rysunku planu, pod warunkiem, że nie zostanie on skanalizowany lub zasypany, a jego parametry techniczne nie ulegną znaczącemu pogorszeniu.”.

Skoro w ustaleniach § 18 uchwały wprowadzono ochronę istniejących urządzeń wodnych, zarówno tych skanalizowanych, jak i otwartych, położonych m.in. na jednostkach terenowych oznaczonych w planie symbolami: 1MNE, 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U, to ustalenia w tym zakresie winny być skorelowane z ustaleniami części graficznej planu. Ustalenia § 18 ust. 2 uchwały, oznaczają faktyczny zakaz zabudowy rowów melioracyjnych, z wyjątkiem kładek pieszych i przejazdów (w przypadku rowów otwartych). Zgodnie zaś z ustaleniami § 9 ust. 4 uchwały, zakaz zabudowy rowów skanalizowanych, położonych na jednostkach terenowych oznaczonych w planie symbolami: 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U, dotyczy nie tylko samego rowu, ale również pasa terenu o szerokości 6 metrów „od osi kanału”.

Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, iż w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MNE, 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U nieprzekraczalna linia zabudowy „przecina” ww. rowy melioracyjne, co oznacza wprost możliwość realizacji zabudowy kubaturowej na samych rowach, jak również w strefie 6,0 m od osi kanału (w przypadku terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U).

Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w ustaleniach:

- § 4 ust. 2 pkt 4 uchwały, zgodnie z którym „2. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 4) linia zabudowy nieprzekraczalna;”;
- § 6 pkt 5 uchwały, zgodnie z którym „Ileokroć w uchwale jest mowa o: (...) 5) linii zabudowy nieprzekraczalnej - należy przez to rozumieć linię określającą najmniejszą dopuszczalną odległość zewnętrznego lica ściany budynku w stosunku do: linii rozgraniczających, istniejących granic działki oraz obiektów terenowych, od których tę linię wyznaczono, bez wysuniętych poza ten obrys schodów, podjazdów, okapów, otwartych ganków i zadaszeń o szerokości do 1,5m oraz balkonów;”;
- § 9 ust. 1 uchwały, zgodnie z którym „1. Ustala się linie zabudowy nieprzekraczalne oznaczone i zwymiarowane na rysunku planu”;
- § 9 ust. 2 uchwały, zgodnie z którym „2. Wszystkie budynki na terenach, na których ustalono linie zabudowy nieprzekraczalne, muszą być sytuowane zgodnie z przepisami dotyczącymi tych linii.”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczenia w zabudowie ww. rowów, to takie ograniczenia winny znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego. W tym kontekście należy przywołać tu dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy” oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym: „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;”, jak również § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, w myśl którego: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu miejscowego.”

Z części tekstowej *expressis verbis* wynika zatem zakaz realizacji zabudowy na rowie, zarówno tym otwartym, jak i skanalizowanym oraz zakaz zabudowy w odległości mniejszej niż 6 m od osi kanału (dotyczy rowów skanalizowanych, położonych na jednostkach terenowych: 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U), zaś z części graficznej, wynika z kolei wprost możliwość realizacji zabudowy bezpośrednio na samym rowie, jak i w odległości 6 m od osi kanału (rowy skanalizowane).

Reasumując część tekstową planu wprowadza istotne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, których brak jest w części graficznej. Skutkuje to wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami poszczególnych części planu. Oczywistym jest, że zakaz zabudowy, o którym mowa w tekście planu nie jest równoznaczny z dopuszczeniem zabudowy, który wynika z rysunku planu miejscowego. Wprowadzenie do planu miejscowego ograniczeń winno być jednoznaczne, nie budzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do jakiego obszaru się one odnoszą. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności uchwały, w części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNE, 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, w związku z ustaleniami zawartymi dla rowów otwartych (*vide* § 18 uchwały), należy wziąć również pod uwagę przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu zgodnie, z którymi projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to nie wyznaczonych na rysunku planu rowów melioracyjnych, w ramach terenu przeznaczonego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną ekstensywną (jednostka terenowa 1MNE).

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), 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.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie planu, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa, takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. obszaru wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w stosunku do urządzeń melioracji szczegółowych, tj. rowów melioracyjnych.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie planu, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zieleni i wód*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.8 pn. *tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały)*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe *WS*. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny wód są innym rodzajem przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodzinną), to tereny te stanowią inne przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem również winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej.

Zważyć przy tym należy również na fakt, iż skoro na obszarze objętym planem miejscowym występują rowy melioracyjne, to zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną m.in. w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, to wody te należało uwzględnić w sporządzanym planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.) „*Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią*”. W przepisie tym, w sposób jednoznaczny wskazano cel funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych, który związany jest przede wszystkim z produkcją rolniczą. Podkreślić przy tym również należy, iż np. w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są m.in. grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa (art. 2 ust. 1 pkt 2) pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi (art. 2 ust. 1 pkt 7), torfowisk i oczek wodnych (pkt 9)**. Oznacza to, że w świetle ww. ustawy, grunty pod urządzeniami melioracji wodnych, stanowią grunty rolne i tym samym podlegają szczególnej ochronie.

Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy, to rowy melioracyjne, skoro mają zostać zachowane jako rowy otwarte (*vide* § 18 ust. 2 uchwały), winny stanowić odrębny rodzaj przeznaczenia od terenów z przeznaczeniem pod zabudowę (jednostka terenowa: 1MNE) i tym samym winne zostać wyznaczone liniami rozgraniczającymi m.in. w związku z wymogiem określonym w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., tak jak to uczyniono, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3.WS i 4.WS. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”*. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych.

*W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

Reasumując, skoro rowy melioracyjne – *do przebudowy*, znajdują się na terenach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną ekstensywną, to stanowią one inne, wykluczające się przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej i oznaczone, zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o p.z.p., symbolem WS. Konieczne jest zatem stwierdzenie nieważności ustaleń przedmiotowego planu w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNE.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, że nałożony ustaleniami planu miejscowego obowiązek zachowania rowów, jako rowów otwartych uniemożliwia realizację na nich samym jakiegokolwiek zabudowy kubaturowej. Z ustaleń zawartych w: § 18 ust. 4 pkt 2 i § 18 ust. 6 uchwały, wynika również dopuszczenie ich „*przebudowy*”, a nie budowy lub rozbudowy.

W świetle powyższych ustaleń wskazać należy, że stosownie do wymogów art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy Prawo wodne, urządzenia wodne to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności: „*budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy*”. Organ nadzoru wskazuje, że kwestii budownictwa wodnego, został poświęcony cały Dział IV ustawy Prawo wodne, pod takim właśnie tytułem. Stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy Prawo wodne, przepisy zawarte w art. 63 do 66 nie naruszają przepisów ustawy Prawo budowlane. Zatem skoro zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz art. 62 ust. 2 ustawy Prawo wodne przepisy tych ustaw nie naruszają wzajemnie regulacji dotyczących obiektów budowlanych będących urządzeniami wodnymi, oznacza to, że zachodzi przypadek współstosowania tych ustaw. Łączne stosowanie Prawa budowlanego i Prawa wodnego do urządzeń wodnych oznacza, że w braku szczególnych zwolnień wykonanie urządzenia wodnego będzie wymagało zarówno pozwolenia na budowę (albo zgłoszenia), jak i pozwolenia wodnoprawnego (wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09, LEX nr 746714). W takiej sytuacji w pierwszej kolejności inwestor obowiązany będzie uzyskać pozwolenie wodnoprawne, bowiem kolejność taka wynika z art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (konieczność dołączenia pozwoleń wymaganych przepisami szczególnymi). Przepisy Prawa wodnego są regulacją szczególną w stosunku do przepisów Prawa budowlanego, zatem przy współstosowaniu obu aktów ustawowych w pierwszej kolejności obowiązkiem inwestora jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, gdyż determinuje to dalszy tok postępowania zmierzającego do uzyskania pozwolenia na budowę. Legitymowanie się przez inwestora obu tymi decyzjami umożliwia rozpoczęcie budowy obiektu budowlanego będącego jednocześnie urządzeniem wodnym. Dalszą konsekwencją współstosowania omawianych ustaw jest, na co również zwrócił uwagę NSA w powołanym wyżej wyroku z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09, możliwość podejmowania przez organy nadzoru budowlanego działań zmierzających do ustalenia stanu technicznego urządzenia wodnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepis art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, pozwala nałożyć na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz, co odnosi się również do urządzeń wodnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy Prawo wodne. Przepis ten będzie miał również zastosowanie do innych podmiotów, do których odnosi się Rozdział 6 ustawy Prawo budowlane, dotyczącego utrzymania obiektów budowlanych, co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie.

Skoro zatem na podstawie przepisów ustawy Prawo wodne, rowy stanowią urządzenie wodne, zaś przepisy tej ustawy należy stosować łącznie z ustawą Prawo budowlane, to wskazać należy, iż rowy stanowią budowlę, a więc są obiektem budowlanym. W art. 3 pkt 6, 7 i 7a ustawy Prawo budowlane, kolejno zdefiniowano pojęcie:

- **budowy**, przez które należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego;
- **robót budowlanych**, przez które należy rozumieć budowę, a także prace polegające na przebudowie, montażu, remoncie lub rozbiórce obiektu budowlanego;
- **przebudowy**, przez które należy rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego.

W świetle powyższych definicji wskazać należy, iż przebudowa istniejącego rowu nie może oznaczać jej przeniesienia w inne miejsce, lecz nastąpić może jedynie zmiana parametrów użytkowych lub technicznych już istniejącego obiektu budowlanego, w określonym miejscu.

**Zabudowa na przedmiotowych rowach zgodna z przeznaczeniem, byłaby możliwa jedynie pod warunkiem przeniesienia ww. rowów w inne miejsce. To zaś oznacza budowę rowów, czego uchwałodawca w przedmiotowym planie nie unormował.** Dodać również należy, iż przeniesienie rowu melioracyjnego, a więc budowa nowego rowu melioracyjnego otwartego, wymaga wyznaczenia pasa terenu, dla jego przebiegu, a zatem wyznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających, terenów wód powierzchniowych śródlądowych. Faktyczna zmiana użytkowania terenu może nastąpić jedynie po realnej budowie nowego rowu - w nowym przebiegu, przy czym co istotne ewentualne „przeniesienie” w inne miejsce istniejących rowów skutkować będzie wprowadzeniem ograniczeń w zagospodarowaniu oraz zabudowie na innych terenach, stąd też niezbędne jest wskazanie nowego przebiegu owych rowów. Należy jednak podkreślić, iż w ustaleniach planu, realizacja rowów w nowym przebiegu, określona winna być jako nakaz dokonania powyższych czynności.

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 w sprawie planu z, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Organ nadzoru wskazuje również, iż 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną,

będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem w ustaleniach § 33 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „1) przeznaczenie terenu: a) zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, pod warunkiem posiadania gospodarstwa rolnego o minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Prażmów”, uchwałodawca sformułował ustalenie wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższego ustalenia, nie można uznać za określenie zasad kształtowania zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Dodać również należy, iż cytowane ustalenie nie dotyczy zakresu ustaleń planu miejscowego, lecz ma zastosowanie przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (vide art. 61 ust. 5 ustawy o p.z.p.).

Organ nadzoru wskazuje, iż w tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 33 pkt 1 lit. a uchwały, przy czym ww. jednostka redakcyjna objęta już została stwierdzeniem nieważności z powodu naruszeń, o których mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia.

Ponadto, brak jest podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w:

- § 12 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Działki istniejące przed dniem wejścia w życie planu nie spełniające wymagań planu dotyczących **minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych** ustalonych dla poszczególnych terenów, zachowuje się i dopuszcza pod zainwestowanie pod warunkiem zachowania pozostałych ustaleń wynikających z przepisów planu dla tych terenów”;
- § 12 ust. 4 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się powierzchnię **nowo wydzielonych działek budowlanych** zgodnie z przepisami szczegółowymi.”;
- § 12 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „Dopuszcza się zabudowę działek powstałych w wyniku wydzielania dróg publicznych, nie spełniających wymagań planu dotyczących **minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych** ustalonych dla poszczególnych terenów.”;
- § 12 ust. 6 uchwały, w brzmieniu: „Dopuszcza się wydzielenie działki, o której mowa w ust. 4 o powierzchni **mniejszej niż określona w przepisach szczegółowych wyłącznie w niżej wymienionych sytuacjach**”;

- 1) w celu wydzielienia działki na powiększenie sąsiedniej nieruchomości, pod warunkiem, że działka, z której zostanie ona wydzielona, zachowa powierzchnię nie mniejszą, niż nieokreślona w przepisach szczegółowych;
  - 2) w celu wydzielienia działki, na której będzie zlokalizowany obiekt infrastruktury technicznej;
  - 3) w celu wydzielienia działki, na której będzie zlokalizowany dojazd do nowoprojektowanych działek.”;
- § 12 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „W przypadku wydzielienia działki położonej jednocześnie na terenach 1MNE i ZP dopuszcza się możliwość obliczenia udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki, intensywności zabudowy oraz powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej z uwzględnieniem tej części powierzchni działki, która znajduje się na terenie 1ZP.”;
- § 19 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „**Dopuszcza się wydzielenie działki o powierzchni mniejszej niż określona w przepisach szczegółowych wyłącznie w niżej wymienionych sytuacjach:**
- 1) w celu wydzielienia działki na powiększenie sąsiedniej nieruchomości, pod warunkiem, że działka, z której zostanie ona wydzielona, zachowa powierzchnię nie mniejszą, niż nieokreślona w przepisach szczegółowych;
  - 2) w celu wydzielienia działki, na której będzie zlokalizowany obiekt infrastruktury technicznej;
  - 3) w celu wydzielienia działki, na której będzie zlokalizowany dojazd do nowoprojektowanych działek.”;
- § 31 pkt 4 lit. g uchwały, w brzmieniu: „g) **powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej – nie mniej niż 1000m<sup>2</sup>;**”;
- § 32 pkt 4 lit. g uchwały, w brzmieniu: „g) **powierzchnia nowo wydzielonej działki budowlanej – nie mniej niż 2500m<sup>2</sup>;**”.

W związku powyższymi unormowaniami, organ nadzoru wskazuje, ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Zwrócić zatem należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, **nie upoważniały Rady Gminy Prażmów do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości**, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) *podziału nieruchomości*; 3) *scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów nieruchomości*, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Co więcej określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, tylko na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy Prażmów przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 3 lipca 2009 r. (uchwała Nr XXIII/205/2009), to tym samym, **nie miała ona także możliwości określania minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej**.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, które zawarte zostały w ustaleniach: § 12 ust. 2, 4, 5, 6 i 7, § 19 ust. 2, § 31 pkt 4 lit. g oraz § 32 pkt 4 lit. g uchwały, Rada Gminy Prażmów naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
  - art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności sporządzanego i uchwalanego planu miejscowego z ustaleniami obowiązującego Studium;
  - art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
  - art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oraz wydzielenia terenów o różnym przeznaczeniu za pomocą linii rozgraniczających,
- a także przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., 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.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIV.102.2015 Rady Gminy Prażmów z dnia 3 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia

*miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1, w zakresie ustaleń:*

- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1ZD, 2ZD 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 1MNE, 2MN/U, 3MN/U i 5MN/U;
- § 12 ust. 2, 4, 5, 6 i 7 uchwały;
- § 19 ust. 2 uchwały;
- § 31 pkt 4 lit. g uchwały;
- § 32 pkt 4 lit. g uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:  
Zdzisław Sipiera