



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.86.2016.BL

Warszawa, 13 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVIII.132.2016 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 marca 2016 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi: Dobrzenica i Błonie*”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Prażmów na sesji w dniu 31 marca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XVIII.132.2016 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi: Dobrzenica i Błonie”. 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 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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 treścią 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej (art. 1 ust. 2 pkt 10);
- zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych (art. 1 ust. 2 pkt 12).

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.

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.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- 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.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 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.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 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://orzecznia.nsa.gov.pl>).”

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: *„Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 *„Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”*

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, 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. Tymczasem przedmiotowy plan miejscowy, zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową a graficzną uchwały. Mianowicie:

- dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem **5RM** (vide załącznik nr 1A uchwały), **brak jest ustaleń w części tekstowej uchwały**; § 19 uchwały zawiera jedynie ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 2RM, 3RM i 4RM;
- dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem **4R** (vide załącznik nr 1A uchwały), **brak jest ustaleń w części tekstowej uchwały**; § 22 uchwały zawiera jedynie ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R i 5R;
- w § 4 ust. 2 pkt 1 lit. h, § 25 i § 28 uchwały, **zawarto ustalenia dla terenów oznaczonych symbolem WS, których brak jest na załącznikach graficznych do uchwały**;
- w § 11 ust. 2 uchwały, **objęto ochroną istniejące urządzenia melioracji wodnych szczegółowych**, które na rysunku planu nie zostały oznaczone odpowiednim symbolem literowym lub też nie zostały w ogóle wydzielone liniami rozgraniczającymi;
- w § 18 ust. 3 pkt 6 lit. a uchwały ustalono, że: „6) *nieprzekraczalne linie zabudowy:*
a) 5 m od linii rozgraniczających terenów MN z terenami nowych dróg wewnętrznych KDW na załączniku 1A i istniejących dróg na załączniku nr 1B”, **co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu**; na załączniku graficznym nr 1B do uchwały, w granicach obszaru objętego miejscowym planem, nie ma terenów przeznaczanych pod drogi;
- w § 18 ust. 3 pkt 6 lit. b uchwały ustalono, że: „6) *nieprzekraczalne linie zabudowy: (...)*
b) 12 m od linii rozgraniczających terenów lasów;”, **co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu**; odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od terenów lasów wynoszą minimum: 20 m dla jednostki terenowej 4MN, 26 m dla jednostki terenowej 5MN i 22 m dla jednostki terenowej 6MN;
- w § 19 ust. 3 pkt 5 lit. a uchwały ustalono, że: „5) *nieprzekraczalne linie zabudowy:*
a) 5 m od linii rozgraniczającej terenu MR z terenami dróg wewnętrznych KDW;”, **co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu**; na załącznikach graficznych do uchwały, w granicach obszaru objętego miejscowym planem, nie ma terenów o symbolu MR;
- w § 19 ust. 3 pkt 5 lit. b uchwały ustalono, że: „5) *nieprzekraczalne linie zabudowy: (...)*
b) 12 m od linii rozgraniczającej terenów lasów;”, **co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu**; odległości nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu lasu wynosi minimum 20 m dla jednostki terenowej 2RM;
- w § 21 ust. 3 pkt 5 lit. a uchwały ustalono, że: „5) *nieprzekraczalne linie zabudowy:*
a) 5 m od linii rozgraniczającej terenu U z terenami dróg wewnętrznych KDW;”, **co nie ma odzwierciedlenia na rysunku planu**; na załączniku graficznym nr 1A do uchwały, w ramach terenu U nie ma wyrysowanej nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenu drogi wewnętrznej oznaczonej symbolem 2KDW,
- w § 22 ust. 1 uchwały, **zawarto ustalenia dla terenów oznaczonego symbolem 5R, którego brak jest na załącznikach graficznych do uchwały**.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, a także stosownie do ustaleń:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planu, obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie przeznaczenia terenów; dlatego też dla każdego terenu wyróżnionego w części graficznej planu miejscowego, takie ustalenia powinny być poczynione w części tekstowej uchwały;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, przy czym wydzielane

jednostki terenowe winny zostać w sposób jednoznaczny określone zarówno w części tekstowej planu miejscowego, jak i wyodrębnione w części graficznej;

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu; dlatego też dla każdego terenu gdzie dopuszcza się zabudowę, takie ustalenia powinny być poczynione w części tekstowej uchwały;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie linii zabudowy, przy czym ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione w sposób jednoznaczny zarówno w części tekstowej planu miejscowego, jak i w części graficznej.

Dokonana przez organ nadzoru analiza treści uchwały prowadzi do wniosku, że ww. przepisy zostały naruszone. Przede wszystkim zaś nie jest możliwe formułowanie takich ustaleń planistycznych, które pozostają ze sobą w sprzeczności, bądź wzajemnie się wykluczają. Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzonego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce.

Zgodnie z dyspozycją wspomnianych już wcześniej przepisów, tj.:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**;
- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie planu, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**;
- § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, projekt rysunku planu winien zawierać **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego również, poprzez dopuszczenie na terenach zabudowy zagrodowej, usług niezwiązanych z funkcją rolniczą.

Zgodnie z ustaleniami **zawartymi w § 19 ust. 1 i 2 uchwały**: „1. Dla terenów oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM w załączniku graficznym nr 1A w planie ustala się:

2. Przeznaczenie terenu: 1) podstawowe:

a) zabudowa zagrodowa,

2) dopuszczone:

a) budynek mieszkalny, garaż i budynku gospodarcze;

b) drogi wewnętrzne i urządzenia infrastruktury technicznej;

c) ciąg komunikacyjny pieszo-jezdny na terenie 3RM o minimalnej szerokości 3 m;

d) nieuciążliwe usługi towarzyszące: wbudowane w budynek mieszkalny lub wolnostojące, o powierzchni nie większej niż 30% powierzchni całkowitej budynku.”.

Stosownie zaś do definicji zawartej w **§ 6 ust. 1 pkt 9 uchwały**, poprzez **usługi** należy rozumieć: „(...) obiekty budowlane, pomieszczenia w budynkach o innym przeznaczeniu podstawowym niż usługowe i urządzenia służące do działalności, spełniające standardy środowiskowe, których celem jest zaspokojenie potrzeb miejscowej ludności, a nie wytwarzanie bezpośrednio metodami przemysłowymi dóbr materialnych; prowadzenie działalności nie może ograniczać użytkowania terenów sąsiednich zgodnego z ich przeznaczeniem;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń, dotyczących terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami od 1RM do 4RM i określonych jako tereny zabudowy zagrodowej wynika, iż ustalono dla nich możliwość realizacji **usług nieuciążliwych niezwiązanych z funkcją rolniczą**.

Definicja **zabudowy zagrodowej**, określona została w § 3 pkt 3 rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), zgodnie z którą „(...) *należy przez to rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych;*”.

W myśl zaś 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 grunty: określone w ewidencji gruntów, jako użytki rolne; pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa; pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu; pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych; parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi; rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych; pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi; zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa; torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych (art. 2 ust. 1).

Z kolei, zgodnie z § 68 ust. 1 pkt 1 lit. e rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r., poz. 542 z późn. zm.), grunty rolne zabudowane, oznaczone symbolem – Br, zalicza się do użytków rolnych. Również z Załącznika Nr 6 do ww. rozporządzenia pn. „*Zaliczanie gruntów do poszczególnych użytków gruntowych*”, wynika, że użytkiem rolnym są m.in. grunty rolne zabudowane, do których „*1. (...) zalicza się grunty zajęte pod: 1) budynki przeznaczone do produkcji rolniczej, nie wyłączając produkcji rybnej, w szczególności: spichlerze, przechowalnie owoców i warzyw, stodoły, budynki inwentarskie, budynki na sprzęt rolniczy, magazyny i sortownie ryb, wylęgarnie ryb, podchowalnie ryb, wędzarnie, przetwórnice, chłodnie, a także budowle i urządzenia rolnicze, w szczególności: zbiorniki na płynne odchody zwierzęce, płyty do składowania obornika, silosy na kiszonki, silosy na zboże i pasze, komory fermentacyjne i zbiorniki biogazu rolniczego, a także instalacje służące do otrzymywania biogazu rolniczego, place składowe, place postojowe i manewrowe dla maszyn rolniczych; 2) budynki przeznaczone do przetwórstwa rolno-spożywczego, z wyłączeniem gruntów zajętych pod przemysłowe zakłady przetwórstwa rolniczego bazujących na surowcach pochodzących spoza gospodarstwa rolnego, w skład którego wchodzi te budynki; 3) budynki mieszkalne oraz inne budynki i urządzenia, takie jak: komórki, garaże, szopy, kotłownie, podwórza, śmietniki, składowiska odpadów, jeżeli z gruntami, budynkami, budowlami lub urządzeniami, o których mowa w pkt 1 i 2, tworzą zorganizowaną całość gospodarczą i są położone w tej samej miejscowości lub w bezpośrednim sąsiedztwie w miejscowości sąsiedniej. 2. o gruntów rolnych zabudowanych zalicza się także: 1) grunty położone między budynkami i urządzeniami, o których mowa w ust. 1 pkt 1-3, lub w bezpośrednim sąsiedztwie tych budynków i urządzeń, i niewykorzystywane na inny cel, który uzasadniałby zaliczenie ich do innej grupy użytków gruntowych, w tym zajęte pod rabaty, kwietniki, warzywniki; 2) grunty zajęte pod budynki, budowle i urządzenia, o których mowa w ust. 1, niewykorzystywane obecnie do produkcji rolniczej, jeżeli grunty te nie zostały wyłączone*”.

z produkcji rolnej w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909, 1338 i 1695).”.

Przepisy w tym zakresie zostały więc skorelowane z przytoczonym art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, podobnie zresztą, jak przepisy załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie planu, **który w sposób odmienny statuuje tereny zabudowy usługowej od zabudowy zagrodowej, zaliczonej właśnie do terenów rolnych.**

Należy zatem zwrócić uwagę, iż z przytoczonych powyżej przepisów oraz z art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1997 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r., poz. 290 z późn. zm.) wynika, że w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej dopuszczalna jest zabudowa usługowa. W przeciwieństwie do zabudowy zagrodowej gdzie, zdaniem organu nadzoru, możliwe jest jedynie dopuszczenie usług wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą. Tymczasem plan dopuszcza w ramach zabudowy zagrodowej „(...) **nieuciążliwe usługi towarzyszące: wbudowane w budynek mieszkalny lub wolnostojące, o powierzchni nie większej niż 30% powierzchni całkowitej budynku**” (vide § 19 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały), bez żadnych ograniczeń, a zatem nie tylko związanych z produkcją rolniczą. Na marginesie należy dodać, iż z literalnego brzmienia § 19 ust. 2 pkt 2 lit. d uchwały wynika, że usługi nieuciążliwe nie mogą być większe niż 30 % powierzchni całkowitej budynku, nie tylko jako wbudowane w budynek mieszkalny, ale również w budynku „usługowym” wolnostojącym. Zdaniem organu nadzoru nie jest możliwe by budynek mógł pełnić wyłącznie funkcję usługową, jeżeli usługi będą zajmować jedynie 30% powierzchni całkowitej tego budynku.

Zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie usług nieuciążliwych w ramach jednostek terenowych przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, narusza art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu.

W tym miejscu dodać również należy, iż stosownie do cytowanej definicji, uregulowanej w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w skład zabudowy zagrodowej wchodzi w szczególności budynki: mieszkalne, gospodarcze lub **inwentarskie**. Stosownie zaś do ustaleń art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **maksymalną wysokość zabudowy**, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”.

Rada Gminy Prażmów pomimo ww. przepisów, w § 19 ust. 3 pkt. 6 i 7 uchwały, w brzmieniu: „3. Sposób zagospodarowania i kształtowania zabudowy: (...) 6) minimalna wysokość zabudowy mieszkaniowej 6,0 m; maksymalna wysokość zabudowy mieszkaniowej – 12,0 m; 7) maksymalna wysokość zabudowy gospodarczej oraz zabudowy usługowej wolnostojącej 12,0 m, garaży 8,0 m;”, ustaliła maksymalną wysokości **budynków** z rozróżnieniem na ich funkcję, **pomijając przy tym budynki inwentarskie.**

Organ nadzoru wskazuje zatem, że to na organach gminy spoczywa obowiązek ustalenia wysokości zabudowy w planie miejscowym, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Skoro zatem Rada Gminy Prażmów, ograniczała się do ustalenia maksymalnej wysokości budynków i to w zależności od ich funkcji, to musiała również określić ten parametr dla budynków inwentarskich, wchodzących w skład zabudowy zagrodowej.

Redakcja art. 15 ustawy o p.z.p. nie przesądza, o tym, iż katalog wymagań w nim wymieniony musi być przy sporządzaniu planu, uwzględniony obowiązkowo. Wojewoda Mazowiecki stoi jednak na stanowisku, iż obligatoryjność zakresu planu należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu

do poszczególnych sytuacji gmin. Jednakże, skoro plan przewiduje realizację obiektów budowlanych, w tym budynków, to zdaniem organu nadzoru, powinien zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej plan miejscowy, jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Zdaniem organu nadzoru określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak: **maksymalna wysokość zabudowy**, maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz **powierzchnia biologicznie czynna wyrażone w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym, lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.,**

Tymczasem w przedmiotowej uchwale nie tylko naruszono ww. przepis, poprzez brak ustalenia maksymalnej wysokości dla budynków inwentarskich, wchodzących w skład zabudowy zagrodowej, ale również poprzez ustalenia w brzmieniu:

- § 8 ust. 3 uchwały: „3. *W planie ustala się minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni **działki** o określonym przeznaczeniu w ustaleniach szczegółowych;*”;
- § 18 ust. 3 pkt 4 uchwały: „4) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni **działki** wynosi 50%;*”;
- § 19 ust. 3 pkt 3 uchwały: „3) *minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni **działki** wynosi 70%;*”;
- § 20 ust. 3 pkt 3 uchwały: „3) *minimalna udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni **działki** wynosi 40%;*”;
- § 21 ust. 3 pkt 3 uchwały: „3) *minimalna udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni **działki** wynosi 70%;*”.

Z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Ustalając zatem powierzchnię biologicznie czynną dla jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN, RM, MNU i U, w stosunku do powierzchni **działki**, wprost naruszono ten przepis.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro w przepisach rangi ustawowej określono sposób ustalania powierzchni biologicznie czynnej, to tym samym Rada Gminy Prażmów nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Zawierając niezgodnie z prawem modyfikacje postanowień ustawowych, naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

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, 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś 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 uchwałodawca wykroczył poza zakres delegacji ustawowej zawierając regulacje, dotyczące zasad podziału nieruchomości, inne niż te, o których mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p. Naruszył przy tym również dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ww. ustawy, nie zawierając ustaleń, które ustawodawca uznał za obligatoryjne elementy planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Stosownie do ustaleń § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, Rada Gminy Prażmów ustaliła, iż: „Plan zawiera ustalenia dotyczące: (...) 5) szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;”. Niemniej jednak pomimo ww. zapisu, w ustaleniach szczegółowych uchwały **uchwałodawca nie ustalił parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**. Co więcej w ustaleniach dotyczących jednostek terenowych oznaczonych symbolami: MN, RM, MNU i U, dopuścił „(...) możliwość scalenia i podziału działek w trybie indywidualnym;” (*quod vide* § 18 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 3 pkt 2, § 20 ust. 3 pkt 2 i § 21 ust. 3 pkt 2 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymagań wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, obligatoryjne jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Brak ustaleń w powyższym zakresie wywołuje swoje konsekwencje, wobec niemożności zastosowania w praktyce przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanego powyżej przepisu, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, **albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**. Biorąc pod uwagę brak obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego w tym zakresie, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie możliwe ono do przeprowadzenia. Tym samym brak ustaleń, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu wprost narusza art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie możliwości dokonania scalenia i podziału nieruchomości w sytuacji, **gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**.

W związku z powyższymi wyjaśnieniami zaznaczyć należy, iż w przypadku procedury scalania i podziału nieruchomości, nie może być mowy o „indywidualnym trybie”.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., 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>), nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie 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). Tym samym, Rada Gminy Prażmów miała możliwość określenia **minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej** – co więcej z uprawnienia takiego skorzystała (*quod vide* § 18 ust. 3 pkt 1, § 19 ust. 3 pkt 1, § 20 ust. 3 pkt 1 i § 21 ust. 3 pkt 1 uchwały).

Organ nadzoru wskazuje, że procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. 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.

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 jego dopuszczalności dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

W związku z powyższym podkreślić należy, iż uchwałodawca był zobligowany do określenia w ramach procedury:

- *scalania i podziału nieruchomości*: powierzchni działek, minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego;
- *podziału nieruchomości*: minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej .

Rada Gminy Prażmów, zawierając zatem ustalenia zawarte w: § 18 ust. 3 pkt 3, § 19 ust. 3 pkt 2, § 20 ust. 3 pkt 2 i § 21 ust. 3 pkt 2 oraz § 18 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „w *zasadnionych przypadkach; dla terenów 5MN, 6MN w załączniku nr 1A powierzchnia działki budowlanej zgodnie z powierzchnią tych wydzieleń;*”, naruszyła tym samym 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. Co więcej zawierając zasady dokonywania podziałów nieruchomości, 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. Nie określając zaś wszystkich obligatoryjnych parametrów działek uzyskiwanych w ramach zasad scalania i podziału nieruchomości, dla terenów przeznaczonych na inne cele niż rolne i leśne, naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r. sygn. akt II OSK 814/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r. sygn. akt II OSK 2274/12;
- 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 22 lipca 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

W tym miejscu zwrócić należy uwagę również na ustalenie § 20 ust. 2 pkt 1 lit. b uchwały, dla terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MNU, 2MNU i 3MNU, w brzmieniu: „*2. Przeznaczenie terenu: 1) podstawowe (...) b) zabudowa usługowa maksymalnie zajmująca 50% powierzchni działki – wbudowana w obiekt mieszkalny lub wolnostojąca.*”

Organ nadzoru wskazuje, że unormowania w zakresie określenia wielkości i rodzaju powierzchni lokali użytkowych lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, określa przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 2a) budynku mieszkalnym jednorodzinnym – należy przez to rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*”

Przepis ten jednoznacznie stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku.

Zatem usługi wbudowane w budynek mieszkalny mogą stanowić jedynie 30 % powierzchni całkowitej takiego budynku. Taki zaś budynek nie jest budynkiem usługowym a budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym. Tym samym ustalenie, w brzmieniu: „*zabudowa usługowa maksymalnie zajmująca 50% powierzchni działki (...)*”, dotyczące usług wbudowanych w budynek mieszkalnych, nie będzie miało zastosowania.

Ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Nie mogą stanowić norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów

oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych.

Organ nadzoru wskazuje również, że ustalenia w zakresie jednostek terenowych: 1R, 2R, 3R, 4R, 1Lz, 1ZL, 2ZL, 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU i 1U (*vide* załącznik nr 1A do uchwały) oraz 1R (*vide* załącznik nr 1B do uchwały), 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 zawarte:

- w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R (tereny rolnicze) 1Lz (tereny zadrzewień), 1ZL i 2ZL (tereny lasów), pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia dla ww. terenów;
- w części graficznej odnoszące się do jednostki terenowej 4R, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonego tam przeznaczenia dla ww. terenu;
- w części tekstowej i graficznej odnoszące się do jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), 1MNU, 2MNU, 3MNU (tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług) i 1U (teren

usług), 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 5b, część północna, uchwały Nr L/400/2014), tereny oznaczone w planie miejscowym symbolami:

- 1R, 2R, 3R (część działek ewidencyjnych o numerach: 160/1 i 160/2 z obrębu ewidencyjnego Dobrzenica), 1ZL (działka ewidencyjna o numerze 48/4 oraz część działek ewidencyjnych o numerach: 160/1 i 160/2 z obrębu ewidencyjnego Dobrzenica), na załączniku graficznym nr 1A do uchwały, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU);
- 1Lz, 1ZL (część działek ewidencyjnych o numerach: 28/5 i 29/9 z obrębu ewidencyjnego Błonie), 2ZL i 4R, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej (MN);
- 1R (część działki ewidencyjnej o numerze 15/9 z obrębu ewidencyjnego Błonie) na załączniku graficznym nr 1B do uchwały, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej (MN);
- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej (MN);
- 6MN określone zostały jako teren zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU);
- 1MNU, 2MNU i 3MNU, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU);
- 1U, określone zostały jako tereny zabudowy mieszkaniowej z usługami (MU).

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium:

- na terenach MN, ustalono następujące wskaźniki:
 - „*minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (PBC): 50% z wyjątkiem terenów położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i potencjalnie zagrożonych podtopieniami gdzie obowiązuje 70 % PBC.*” [*vide* Rozdział 3 pkt 3.2.1. pn. *Tereny zabudowy mieszkaniowej (MN)*, str. 15];
- na terenach MU, ustalono następujące wskaźniki:
 - „*zalecana wielkość działki budowlanej: 1000 m² dla zabudowy wolnostojącej, 700 m² dla zabudowy bliźniaczej; 1500 m² dla działek położonych w WOChK;*
 - *minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej (PBC): 40% z wyjątkiem terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej i bliźniaczej położonych w granicach obszarów chronionych oraz na terenach narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i podmokłych, gdzie obowiązuje 70 % PBC.*”; [*vide* Rozdział 3 pkt 3.2.4. pn. *Tereny zabudowy mieszkaniowo - usługowej (MU)*, str. 17].

Tym samym, ustalenia dla jednostek terenowych:

- 1R, 2R, 3R, 4R (dla których ustalenia planu miejscowego są tylko w części graficznej uchwały, o czym była mowa wyżej), 1Lz, 1ZL i 2ZL, w zakresie przeznaczenia terenu,
- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN i 6MN, zlokalizowanych na załączniku graficznym nr 1A do uchwały, które w całości znajdują się w granicach Warszawskiego Obszaru Krajobrazu – w strefie ochrony urbanistycznej, zawarte w § 18 ust. 3 pkt 4 uchwały, ustalające minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie **50 %**, w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych;
- 1MNU, 2MNU i 3MNU, które w całości znajdują się w granicach Warszawskiego Obszaru Krajobrazu – w strefie ochrony urbanistycznej, zawarte w § 20 ust. 3 pkt 1 i 3 uchwały, ustalające minimalną powierzchnię działki budowlanej mieszkaniowej **1000 m²** oraz minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie **40 %**, w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych;
- 1U, który w całości znajduje się w granicach Warszawskiego Obszaru Krajobrazu – w strefie ochrony urbanistycznej – zawarte § 21 ust. 3 pkt 1 uchwały, ustalające minimalną powierzchnię

działki budowlanej mieszkaniowej **1000 m²**, w zakresie wskaźników i parametrów urbanistycznych, stoją w ewidentnej sprzeczności z ustaleniami Studium.

Dodać należy, iż część gruntów na jednostkach terenach: 1R, 2R, 3R, 4R, 1Lz, 1ZL i 2ZL stanowią grunty rolne klasy III i grunty leśne. Niemniej jednak z dokumentacji prac planistycznych wynika, iż organ sporządzający przedmiotowy plan miejscowy, nigdy o takie zgody nie występował (o czym szerzej mowa w dalszej części uzasadnienia). Zatem sprzeczność ustaleń planu miejscowego ze Studium, w zakresie przeznaczenie terenu, nie wynika z powodu braku uzyskania zgód właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

W związku z powyższym, ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 1Lz, 1ZL, 2ZL, 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU i 1U, naruszają 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 naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. obligującego do określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) **określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika, że obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc drogi, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z przepisem tym „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”. Z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1, 2, 3, 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny.

Parametrem, o którym mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu, jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988 r. II Tom, str. 602).

Z przepisów tych wynika zatem konieczność jednoznacznego wyznaczenia terenów pod realizację sieci infrastruktury technicznej. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25 czerwca 2015 r., sygn. akt II OSK 1328/15, w którym Sąd stwierdził, iż „Nieusprawiedliwionym pozostać również musiał zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. i § 4 pkt 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pierwszej kolejności zauważyć trzeba, że skarga kasacyjna nie zawiera uzasadnienia

dla wykazania zasadności tego zarzutu, tym samym w powyższym zakresie nie odpowiada wymaganiam formalnym określonym w art. 176 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Rozważając jednakowoż zasadność podniesionego zarzutu, nie sposób zgodzić się z autorem skargi kasacyjnej, że doszło do dokonania przez Sąd błędnej wykładni powołanych wyżej przepisów. Jak przyjęto w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Rozwijając powyższe wymogi w § 4 pkt 9 powołanego wyżej rozporządzenia wskazano, iż ustalenia dotyczące tych zasad powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. **Treść powyższego przepisu nie pozostawia wątpliwości, że postanowienia planistyczne w tym zakresie muszą przybierać formę konkretną, ustalając bezpośrednio na przyjętym do opracowania terenie konkretne parametry. Nie sposób zatem przyjąć, by możliwym było zamieszczenie w planie miejscowym jedynie informacji, niewiążących sugestii, czy też zaleceń adresowanych do potencjalnego inwestora lub użytkownika przestrzeni. Zgodzić się zatem należy z Sądem I instancji, że brak jednoznacznego określenia lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury sprawia, że owe kwestie pozostawione zostały inwestorom, a więc podmiotom nieuprawnionym do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy.**”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w którym stwierdzono: „Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że, nieco inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 in fine u.p.z.p.), oznaczać to może, że powstałe w ten sposób nieścisłości mogą spowodować dysfunkcjonalność w stosowaniu norm planistycznych. Wspomniana część graficzna stanowi bowiem wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej. 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.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 10 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 19/15, w brzmieniu: „Za poprawną uznać należy także ocenę organu nadzoru co do przekroczenia przez Radę Miejską kompetencji wyrażonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., czego wyrazem było dopuszczenie (w § 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie objętym planem. Zauważyć bowiem należy, że w świetle art. 15 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się zasady dotyczące modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Natomiast zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano 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). Zgodnie z § 4 pkt 9 tego rozporządzenia, zasady te powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych. Tymczasem, **Rada Miejska w uchwale nie określiła w sposób jednoznaczny lokalizacji i przebiegu sieci infrastruktury, co skutkuje tym, że sieci**

infrastruktury mogą być poprowadzone w sposób dowolny, określony wyłącznie przez inwestora, a zatem z pominięciem procedury uchwalania planu miejscowego. Takiego działania nie można pogodzić z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego i działania organów administracji publicznej na podstawie prawa i w jego granicach (art. 2 i art. 7 Konstytucji RP). Zgodnie bowiem z art. 3 u.p.z.p. to do zadań własnych gminy, a nie do inwestora, należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w szczególności poprzez uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.”;

– Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w którym stwierdzono: „Dalej § 9 ust. 1, § 10, § 20 ust. 2 zd. 3, § 27, § 35, § 94 pkt 4 uchwały także podlegały stwierdzeniu nieważności bowiem doszło do naruszenia art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 i 3 ustawy p.z.p. Zgodnie z art. 4 ust. 1 tej ustawy ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Natomiast art. 15 ust. 2 i 3 wymienia elementy obligatoryjne i fakultatywne planu. Analiza wskazanych przepisów prowadzi do wniosku, że ustalenia plany kształtując prawo własności i stanowiąc akt normatywny muszą zawierać normy precyzyjne, ścisłe, z których obywatel może wywodzić prawa bądź obowiązki. Zapisy bez treści normatywnej, bądź stanowiące powtórzenie normy prawa powszechnie obowiązującego albo zawierające tzw. normę otwartą nie realizują zasad tworzenia aktu prawa miejscowego, określonych we wskazanych przepisach. Dalej stwierdzono nieważność § 26 jako przepisu ogólnego w zakresie infrastruktury. Otwarta zostanie w ten sposób możliwość uzupełnienia planu o te postanowienia, które powinny się w nim znaleźć, a których nie stwierdzono. Pozostawione zostały wskutek tego zabiegu pozostałe regulacje planu dotyczące infrastruktury. Trafny jest bowiem zarzut Wojewody, iż doszło do naruszenia § 4 pkt. 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Analiza treści planu prowadzi do wniosku, że nie zostały określone parametry sieci infrastruktury technicznej oraz powiązania sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Parametrem jest wielkość charakterystyczna dla danego urządzenia (Słownik Języka Polskiego, PWN, Warszawa, 1988r. II Tom, str. 602), czego brak w uchwale. Nie określono także w jaki sposób powstając sieć będzie połączona z istniejącymi już sieciami i układami, a taki jest cel jej powstania, aby włączyć ją w istniejące już sieci.”.

Przenosząc obowiązujące przepisy oraz stanowisko judykatury w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż uchwała nie spełnia wymogów określonych w ww. przepisach. Ustalenia zawarte w §§ 10 - 15 uchwały w sposób ogólny określają zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej bez określenia parametrów, o których mowa w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu.

Z ustaleń zawartych w §§ 10 - 15 uchwały, wynika zarówno możliwość budowy nowych, jak i przebudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, przy czym sieci i urządzenia infrastruktury technicznej możliwe są do realizacji na całym obszarze planu, w tym także w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę (vide § 9 uchwały). W tej sytuacji niezbędnym jest formułowanie ustaleń dotyczących określenia sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami, a także ustalenia warunków powiązań sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. Brak pełnych ustaleń w powyższym zakresie stanowi o naruszeniu art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie planu.

Dopuszczając zaś w § 9 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady obsługi inżynierskiej obszaru: 1) utrzymanie w obszarze planu rezerwy niezagospodarowanego terenu, dla zabezpieczenia możliwości budowy sieci wodociągowej, gazociągu, kabli elektroenergetycznych i kanalizacji sanitarnej w ramach przekroju dróg wewnętrznych oraz kanalizacji telefonicznej

ewentualnie na działkach prywatnych;”, do lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, na całym obszarze objętym planem tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym również na terenach oznaczonych na załączniku graficznym symbolami 1R i 2R w ramach gruntów rolnych klasy III oraz 1ZL, 2ZL w ramach gruntów leśnych, naruszono również art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dodać należy, iż powyższe zapisy znalazły również odzwierciedlenie w ustaleniach szczegółowych planu tj. w ustaleniach **§ 22 ust. 2 pkt 2 lit. d i e** uchwały, w brzmieniu: „*1. Dla terenów oznaczonych symbolami 1R, 2R, 3R i 5R w planie ustala się: (...) d) ciąg komunikacyjny pieszo- jezdny 3R o minimalnej szerokości 3 m; e) urządzenia infrastruktury technicznej obszaru.*”.

Niemniej jednak, nie tylko **§ 9 oraz § 22 ust. 2 pkt 2 lit. d i e** uchwały naruszają ww. przepisy. Powyższe dotyczy również ustaleń dotyczących:

- części działki ewidencyjnej numer 29/10, obręb Błonie, będącej w części gruntem leśnym, przeznaczonej pod teren komunikacji, tj. drogę wewnętrzną, w ramach jednostki terenowej 3KDW;
- części działek ewidencyjnych numer 49/1 oraz 48/4, obręb Dobrzenica, będących w części gruntem rolnym klasy III, przeznaczono pod teren komunikacji, tj. drogę wewnętrzną, w ramach jednostki terenowej 2KDW.

Z przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego nie wystąpiono w ogóle o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne. Powyższe wynika m.in. z oświadczeń Wójta Gminy Prażmów, w brzmieniu: „*W związku z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Dobrzenica i Błonie, oświadczam, że projekt planu nie wymagał uzyskania decyzji o zgodzie na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne*” oraz „*W związku z opracowaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Dobrzenica i Błonie, oświadczam, że projekt planu nie wymagał uzyskania decyzji o zgodzie na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze*”.

Organ nadzoru wszczynając postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr XVIII.132.2016 Rady Gminy Prażmów z dnia 31 marca 2016 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi: Dobrzenica i Błonie*” (pismo z dnia 18 kwietnia 2016 r., znak: LEX-I.4131.86.2016.BŁ), wniósł o przekazanie: zgod na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, w związku z ustaleniem § 22 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały oraz z przeznaczeniem ww. gruntów m.in. pod drogi wewnętrzne: 2KDW i 3KDW.

Zdaniem organu nadzoru, brak zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych uniemożliwia przeznaczanie gruntów rolnych klasy I-III oraz gruntów leśnych w planie miejscowym, na grunty nierolnicze i nieleśne. Przeznaczenie nierolnicze i nieleśne, ww. gruntów bez wymaganej zgody, powoduje zarówno istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, jak również istotne naruszenie trybu jego sporządzania.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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*”. Ponadto z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, iż organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne. Przepisem odrębnym, który będzie miał zastosowanie w związku z powyższym, jest art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z którego wynika, iż grunty rolne klasy I – III, nie spełniające warunków, o których mowa w art. 7 ust. 2a ustawy, i wszystkie grunty leśne,

dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne i leśne, wymagają zgody właściwego organu na zmianę ich przeznaczenia, przy czym grunty rolne wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa, zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby. Pozostałe grunty leśne wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych i leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów rolnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nierolnicze lub nieleśne; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym wskutek działalności nierolniczej i ruchów masowych ziemi; rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze; zachowaniu torfowisk i oczek wodnych jako naturalnych zbiorników wodnych; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi, zaś ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczenia ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności; ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

Artykuł art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, definiuje grunty rolne (o czym była mowa we wstępie niniejszego uzasadnienia). Natomiast, art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, normuje co to są grunty leśne, tj.: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2015 r. poz. 2100), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, reguluje m.in. zasady ochrony gruntów rolnych i leśnych poprzez ograniczanie przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne i nierolnicze. Z kolei stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ww. ustawy, przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

W orzecznictwie ugruntowany jest pogląd, iż wyrażenie, na podstawie art. 7 ust. 2 cyt. ustawy, zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej (por. wyrok NSA z dnia 24 listopada 1999 r., sygn. akt II SA 995/99, ONSA z 2000 r. Nr 4, poz. 173). Decyzja administracyjna wydana na podstawie art. 7 ust. 2 ww. ustawy, rozstrzyga kwestię dopuszczalności przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze lub, jak w przedmiotowej sprawie, również przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne i stanowi podstawę do dokonania zmiany przeznaczenia w planie miejscowym.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ (w dacie podejmowania

skarżonej uchwały – marszałek województwa) przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Wojewoda Mazowiecki podczas postępowania wyjaśniającego, ustalił, iż **dla terenów znajdujących się w granicach skarżonej uchwały, organ wykonawczy gminy nigdy nie występował o uzyskanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne.** Mimo to zawarł ustalenia w zakresie lokalizowania sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, na całym obszarze objętym planem, a zatem również na gruntach rolnych klasy III i leśnych występujących w obszarze planu.

Zaznaczyć należy, iż sieci i urządzenia infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (art. 2 ust. 1 i 2), za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej również nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach. Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami i cytowane już było w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji sieci infrastruktury technicznej na gruntach leśnych oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej i ciągów pieszo - jezdnych, na gruntach rolnych klasy III, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu.

Znać przy tym należy, iż jedynie grunty rolne, spełniające łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części,

nie wymagają zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

W piśmie z dnia 26 kwietnia 2016 r., znak: URB.6721.4.1.2013-2016, Wójt Gminy Prażmów, wyraził pogląd, iż *„Droga wewnętrzna 3 KDW jest drogą istniejącą, obsługującą istniejącą zabudowę, czyli klasyfikacja gruntów rolnych jej nie dotyczy. Dalszy ciąg tej drogi przez las również jest drogą istniejącą, na tym fragmencie nie obsługującą zabudowy. Szerokość drogi jest nieistotna i może pozostać w stanie istniejącym. Tylko dlatego nadano status dróg wewnętrznych”*

tych dwóch drogach, żeby uwypuklić, że są one prywatne, a nie publiczne i wobec tego gmina nie musi partycypować w ich kosztach utrzymania. Dojazdy do terenów oznaczonych w planie jako budowlane w rejonie 3 KDW obecnie istnieją w terenie.”

Należy zauważyć, iż niezależnie od celu, jaki przyświecał organom Gminy Prażmów, zmiana przeznaczenia każdego gruntu leśnego na cele nieleśne, w tym przypadku na drogę wewnętrzną zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wymaga uzyskania zgody właściwego organu.

Z kolei w zakresie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, przeznaczonych pod drogę wewnętrzną 2KDW, Wójt Gminy Prażmów, wyraził pogląd, iż: „Odnosnie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III na cele nierolnicze tj. drogę 2 KDW należy stwierdzić, że część tej drogi położona jest na gruntach klasy III ok. 1600 m². Tymczasem w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych w art. 7 ust. 2a jednoznacznie stwierdzono, że przy powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha nie wymagana jest zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów, niezależnie czy stanowią całość czy kilka odrębnych części. Cała droga zawiera się w obszarze zwartej zabudowy, nie tylko jest położona w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej, ale wręcz przylega do działki budowlanej i przylega do drogi publicznej, co wyczerpuje wymogi pakt. od 1 do 4 z ww. punktu.”

Organ nadzoru, nie zgadza się z wyżej cytowanym stanowiskiem. Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych klasy III, pod teren drogi wewnętrznej 2KDW, wymagała bowiem uzyskania stosownej zgody. Wyżej wymienione grunty, wbrew temu co sugeruje Wójt Gminy Prażmów, nie spełniają wymagań art. 7 ust. 2a pkt 1, 2 i 3 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Dodać należy, iż warunki, o których mowa w art. 7 ust. 2a ww. ustawy, **muszą być spełnione łącznie**. Zatem wystarczy, że jeden z nich nie będzie spełniony i grunty te będą wymagać zgód na zmianę przeznaczenia właściwego organu.

W przedmiotowym przypadku należy zauważyć, iż nie wystarczy, że chroniony grunt rolny będzie przylegał do drogi publicznej, tak jak to sugeruje Wójt Gminy Prażmów. Spełnienie tego warunku wymaga aby cały ww. grunt był położony w odległości nie większej niż 50m od drogi publicznej. Droga 2KDW, w ramach gruntu rolnego klasy III, położona jest w odległości do 209 m od drogi publicznej. Kwestionowany teren, nie przylega również do działki budowlanej. Poprzez działkę budowlaną, tak jak podaje to ustawodawca należy rozumieć: „zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce;” (art. 4 pkt 3a ustawy o gospodarce nieruchomościami). Najbliżej zaś położoną działką budowlaną, od kwestionowanego terenu, będącą również w granicach przedmiotowego planu miejscowego, jest działka ewidencyjna numer 49/7, obręb Dobrzenica (odległości ta wynosi 102 m). Podkreślić również należy, iż droga wewnętrzna 2KDW, usytuowana na gruntach rolnych klasy III, nie znajduje się w obszarze zwartej zabudowy, rozumianym jako „(...) obwiednię prowadzoną w odległości 50 m od zewnętrznych krawędzi skrajnych budynków tworzących zwartą zabudowę lub po zewnętrznych granicach działek, na których położone są te budynki, jeśli ich odległość od tych granic jest mniejsza niż 50 m.” (art. 4 pkt 30 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III i gruntów leśnych, znajdujących się w granicach przedmiotowej uchwały. Zatem poprzez dopuszczenie przeznaczenia innego niż nierolnicze i nieleśne, na gruntach rolnych klasy III i leśnych bez uzyskania zgód na zmianę ich przeznaczenia, naruszył art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

Organ nadzoru wskazuje, iż przedmiotową uchwałę, podjęto również z innym istotnym naruszeniem prawa w zakresie procedury sporządzania miejscowego planu, uregulowanej w ustawie o p.z.p. Mianowicie, Wójt Gminy Prażmów, jako organ odpowiedzialny za proces sporządzenia planu miejscowego, zmienił projekt planu miejscowego, po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, bez ponowienia czynności proceduralnych i taki też projekt przedłożył Radzie Gminy Prażmów do uchwalenia.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, a jego ustalenia mają moc przepisów powszechnie obowiązujących. Tryb jego sporządzania i uchwalania został zatem w sposób sformalizowany, szczegółowo uregulowany w art. 17 ustawy o p.z.p. W przepisie tym określono **kolejno** przebieg procesu sporządzania projektu planu miejscowego i ustanawiania tego planu, wskazano właściwości organów w tym procesie, uczestników postępowania i ich uprawnienia oraz ustalono terminy wykonywania przewidzianych czynności.

Organ nadzoru wskazuje, że już ze zdania wprowadzającego do art. 17 ustawy o p.z.p. wynika konieczność przestrzegania procedury w kolejnych sekwencjach określonych w ww. przepisie. Powyższe oznacza, że już samo niezachowanie kolejno po sobie następujących czynności należy kwalifikować, jako naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Niezachowanie procedury sporządzania planu miejscowego może prowadzić do określonych ustawą sankcji. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że inaczej niż pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, nie każde naruszenie trybu postępowania powoduje nieważność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale tylko takie naruszenie, które uznać należy za naruszenie istotne. Interpretując przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. Ocena zaistnienia tej przesłanki wymaga zatem odrębnych rozważań w każdym indywidualnym przypadku, uwzględniających przede wszystkim, że **celem omawianej regulacji jest zagwarantowanie praw podmiotów, które mogą zostać naruszone w wyniku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (Z. Niewiadomski (red.) Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz. Warszawa 2005, s. 250-251).

Stosownie do dyspozycji art. 17 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy, dokonuje kolejno określonych czynności, które polegają na:

- ogłoszeniu w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, określając przy tym formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy niż 21 dni od dnia ogłoszenia (art. 17 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- zawiadomieniu, na piśmie, o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania planu (art. 17 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- sporządzeniu projektu planu miejscowego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (art. 17 pkt 4 i 5 ustawy o p.z.p.);
- wystąpieniu o: opinie i uzgodnienie projektu planu miejscowego, a także o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian wynikających z uzyskanych opinii i dokonanych uzgodnień oraz ogłoszeniu, o wyłożeniu projektu planu do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed dniem wyłożenia, a także wyłożeniu tego projektu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na okres co najmniej 21 dni, zorganizowaniu

w tym czasie dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami (art. 17 pkt 9 ustawy o p.z.p.);

- wyznaczeniu terminu, w którym osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej mogą wносить uwagi dotyczące projektu planu (art. 17 pkt 11 ustawy o p.z.p.);
- rozpatrzeniu uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu ich składania (art. 17 pkt 12 ustawy o p.z.p.);
- wprowadzeniu zmian do projektu planu miejscowego wynikających z rozpatrzenia uwag, a następnie w niezbędnym zakresie ponowieniu uzgodnień (art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p.);
- przedstawieniu radzie gminy projektu planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.).

Z kolei z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez jej organ uchwałodawczy, to procedurę planistyczną powtarza się w niezbędnym zakresie (przepis nie zawęża tego zakresu do uzgodnień). „Mimo rozbieżności pomiędzy treścią art. 17 pkt 13 i art. 19 ust. 1 u.p.z.p. nie można uznać, że jeżeli uwaga zostanie uwzględniona przez organ wykonawczy, to procedurę planistyczną powtarza się tylko w zakresie koniecznych uzgodnień, natomiast jeżeli uwaga nieuwzględniona przez organ wykonawczy gminy została uwzględniona przez radę gminy, to procedurę planistyczną powtarza się w szerszym zakresie. **Nie sposób bowiem zaakceptować, aby uwagi o takim samym charakterze i o takim samym znaczeniu dla interesu publicznego i indywidualnego wywoływały inne skutki w zależności od tego, na jakim etapie i przez który organ zostaną uwzględnione.** Dokonując wykładni powołanych przepisów, należy w związku z tym przyjąć, że także w przypadku uwzględnienia uwagi przez organ wykonawczy gminy należy ponowić procedurę planistyczną w niezbędnym dla dokonanej w projekcie zmiany zakresie, a nie tylko w zakresie uzgodnień z właściwymi organami. Oznacza to, że jeżeli charakter zmiany będzie to uzasadniał, konieczne może być także ponowne wyłożenie zmienionego projektu planu do publicznego wglądu (por. wyrok NSA z dnia 4 sierpnia 2011 r., II OSK 168/11, LEX nr 1069038; wyrok NSA z dnia 15 kwietnia 2008 r., II OSK 17/08, LEX nr 470949).” (Ostrowska Anna, Komentarz praktyczny: Czynności organów gminy poprzedzające uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – udział społeczeństwa i ponowienie czynności planistycznych, LEX/el. 2012).

W związku z powyższym wskazać należy, iż zmiany w projekcie planu po jego wyłożeniu, mogą wynikać z uwzględnionych przez organ sporządzający plan uwag, składanych podczas jego wyłożenia. Niemniej jednak, jeżeli zmiany w ustaleniach projektu planu, nie są jednostkowe to powinien być on ponownie wyłożony do publicznego wglądu.

Na uwagę zasługuje tu również wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1435/11: „Jak wynika z utrwalonych poglądów w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego w kwestii ponowienia procedury planistycznej, w związku z uwagami do projektu planu, interpretując przepis art. 17 pkt 13 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 19 ust. 1 tej ustawy, trzeba mieć na uwadze charakter prawny tych uwag wnoszonych do projektu planu. Gdy są to uwagi o charakterze indywidualnym, zgłaszane w odniesieniu do poszczególnych działek, to jako takie, mogą być uwzględniane przez wójta, burmistrza, czy prezydenta miasta w trybie art. 17 pkt 13 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tj. bez obowiązku ponowienia procedury planistycznej. Czym innym jest natomiast wprowadzanie zmian o charakterze ogólniejszym, wówczas gdy mamy do czynienia z konfliktem interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami. Zmiany leżące w interesie jednych, naruszają interesy innych właścicieli i jeżeli dokonywane są arbitralnie przez organ wykonawczy, a następnie uchwałodawcy, powodują, że ci którzy są w opozycji do zmian tracą możliwość ich kwestionowania w formie uwag do projektu, rozpatrywanych przez radę gminy na sesji uchwalającej plan (porównaj wyroki NSA z dnia 1 lipca 2010 r., Sygn. akt II OSK 905/10, z dnia 3 października

2008 r., Sygn. akt II OSK 367/08 - publikowane w internetowym zbiorze orzeczeń NSA <https://cbois.nsa.gov.pl>”.

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie wskazał również, w wyroku z dnia 2 października 2012 r., sygn. akt II OSK 1426/12, iż: „Analizując w pierwszej kolejności problem zmiany wyłożonego projektu planu miejscowego, do której doszło w wyniku uwzględnienia przez organ planistyczny nowych okoliczności, mając na uwadze art. 17 w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p., należy podkreślić, że to charakter i rozmiar dokonanych zmian będzie decydujący dla ewentualnej konieczności ponowienia procedury planistycznej. W sytuacji, zatem gdy dokonane zmiany będą miały charakter jednostkowy, niewywierający wpływu na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości, mogą one zostać wprowadzone bez konieczności ponowienia procedury planistycznej. Dopiero wprowadzenie zmian o charakterze ogólniejszym oraz w sytuacji istnienia konfliktu interesów różnych grup właścicieli działek położonych na obszarze objętym zmianami, powtórzenie czynności planistycznych w tym zakresie należy uznać za konieczne”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przekazanej dokumentacji prac planistycznych wynika, iż projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi: Dobrzenica i Błonie, procedowany w oparciu o uchwałę Rady Gminy Prażmów Nr XXXVIII/278/2013 z dnia 13 września 2013 r., został wyłożony do publicznego wglądu, jedynie w dniach od 6 lipca do 6 sierpnia 2015 r. Informację o wyłożeniu do publicznego wglądu ww. projektu planu miejscowego zamieszono poprzez:

- ogłoszenie Wójta Gminy Prażmów zamieszczone w dniu 26 czerwca 2015 r. w „Kurierze Południowym” nr 22 (580)/2015.
- obwieszczenie Wójta Gminy Prażmów zamieszczone w dniu 23 czerwca 2015 r. na tablicy ogłoszeń Urzędu Gminy Prażmów;
- obwieszczenie Wójta Gminy Prażmów zamieszczone w dniu 25 czerwca 2015 r. na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Gminy Prażmów.

W przewidzianym, w ww. ogłoszeniach i obwieszczeniach, terminie tj. do dnia 24 sierpnia 2015 r., do projektu planu miejscowego wpłynęło dziewięć uwag (*vide* wykaz uwag do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Dobrzenica, Błonie).

Organ nadzoru dokonał analizy uwag, jakie wpłynęły do wyłożonego do publicznego wglądu projektu planu, z której wynika, że na skutek uwag, organ sporządzający plan:

- zmienił przeznaczenie części terenu rolnego 1R (część działki ewidencyjnej numer 48/4, obręb Dobrzenica), na teren zabudowy zagrodowej 2RM, uwzględniając uwagę **numer 5** wykazu;
- zmienił przeznaczenie części terenu rolnego 1R (część działek ewidencyjnych numer: 49/3, 49/4 i 49/6, obręb Dobrzenica), na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (6MN) i zabudowy zagrodowej 3RM, uwzględniając uwagę **numer 5** wykazu;
- zmienił przeznaczenie części terenu rolnego 1R (część działki ewidencyjnej numer 28/5, obręb Błonie), na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 5MN, uwzględniając uwagę **numer 5** wykazu;
- zmienił przeznaczenie terenu rolnego 4R (część działki ewidencyjnej numer 29/6, obręb Błonie), na teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 4MN, uwzględniając uwagę **numer 5** wykazu;
- zmienił przeznaczenie terenu rolnego 2R (część działek ewidencyjnych numer 28/2 i 29/2, obręb Błonie), na teren zadrzewień 1Lz i teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 1MN, uwzględniając uwagę **numer 8** wykazu;
- zmienił przeznaczenie terenu rolnego 3R (część działki ewidencyjnej numer 29/4, obręb Błonie), na teren zabudowy zagrodowej 1RM, uwzględniając uwagę **numer 8** wykazu;
- zmienił przeznaczenie terenu ciągu pieszko-jezdnego 1KPJ (część działki ewidencyjnej numer 48/4, obręb Dobrzenica), na teren rolny 1R; jednocześnie lokalizując ww. ciąg (w planie droga

wewnętrzna 2KDW) praktycznie całkowicie w granicach działki ewidencyjnej numer 49/1, obręb Dobrzenica, uwzględniając uwagę **numer 6 i 9** wykazu.

W tym miejscu wskazać należy, iż z wykazu uwag do projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Dobrzenica, Błonie wynika, że Wójt Gminy uwzględnił cztery uwagi (numer **6, 7, 8, i 9** wykazu). Zatem z przedmiotowej uchwały wynika, iż dodatkowo uwzględnił częściowo uwagę nr 5 wykazu) oraz **nie uwzględnił uwagi nr 7 z wykazu**. W uwadze numer 7, wniesiono o pozostawienie drogi (działki ewidencyjnej numer 47/1, obręb Dobrzenica). Tymczasem ww. droga w przyjętym planie została przeznaczona pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usług (teren 1MNU).

Nie przedstawiając uwagi numer 7 z wykazu Radzie Gminy Prażmów, organ wykonawczy, **naruszył art. 17 pkt 14 ustawy o p.z.p.**, który stanowi, iż Wójt „*przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag (...)*”.

Ponadto, Wójt Gminy Prażmów, po wyłożeniu do publicznego wglądu projektu planu miejscowego dokonał również zmian, które nie wynikały ze złożonych uwag, a więc dokonał zmian w projekcie planu miejscowego, po jego wyłożeniu we własnym zakresie. Zmiany te dotyczą m.in. **rysunku planu, tj.:**

- korekty przebiegu drogi wewnętrznej 3KDW (*vide* część działki ewidencyjnej numer 29/6, obręb Błonie);
- zmiany terenu ciągu pieszo jezdni 2KPJ na teren drogi wewnętrznej 3KDW;
- zmiany przeznaczenia części działki ewidencyjnej nr 28/5, obręb Błonie, z terenu rolnego 1R, na teren zabudowy zagrodowej 4RM i teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej 3MN, **oraz części tekstowej planu**, w zakresie m.in. zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, tj., zmiany:
 - dla jednostek terenowych oznaczonych symbolem MN:
 - minimalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej: z **9 m** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 7 projektu planu), na **6 m** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 8 uchwały);
 - maksymalnej wysokości zabudowy gospodarczej i garaży: z **8 m** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 8 projektu planu), na **6 m** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 9 uchwały);
 - minimalnej intensywności zabudowy: z **0,2** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 9 projektu planu), na **0,08** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 10 uchwały);
 - maksymalnej intensywności zabudowy: z **0,7** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 9 projektu planu), na **0,5** (*vide* § 18 ust. 3 pkt 10 uchwały);
 - dla jednostek terenowych oznaczonych symbolem RM:
 - minimalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej: z **9 m** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 7 projektu planu), na **6 m** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 6 uchwały);
 - minimalnej intensywności zabudowy: z **0,3** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 9 projektu planu), na **0,08** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 8 uchwały);
 - maksymalnej intensywności zabudowy: z **0,8** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 9 projektu planu), na **0,5** (*vide* § 19 ust. 3 pkt 8 uchwały);
 - dla jednostek terenowych oznaczonych symbolem MNU:
 - minimalnej wysokości zabudowy mieszkaniowej: z **9 m** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 7 projektu planu), na **6 m** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 7 uchwały);
 - minimalnej intensywności zabudowy: z **0,3** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 13 projektu planu), na **0,08** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 13 uchwały);
 - maksymalnej intensywności zabudowy: z **0,8** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 13 projektu planu), na **0,5** (*vide* § 20 ust. 3 pkt 13 uchwały);
 - dla jednostek terenowych oznaczonych symbolem U:

- braku ograniczenia w zakresie minimalnej wysokości zabudowy (*vide* § 21 ust. 3 pkt 7 i 8 projektu planu), na wprowadzeniu tego parametru (*vide* § 21 ust. 3 pkt 7 uchwały);
- minimalnej intensywności zabudowy: z **0,3** (*vide* § 21 ust. 3 pkt 11 projektu planu), na **0,08** (*vide* § 21 ust. 3 pkt 11 uchwały);
- maksymalnej intensywności zabudowy: z **0,8** (*vide* § 21 ust. 3 pkt 11 projektu planu), na **0,5** (*vide* § 21 ust. 3 pkt 11 uchwały).

Z powyższej analizy wynika zatem, że wprowadzone zmiany nie zostały wprowadzone tylko na skutek wniesionych uwag, ale przede wszystkim na skutek zmian wprowadzonych przez organ wykonawczy gminy po jego wyłożeniu do publicznego wglądu, które są efektem zmiany prowadzenia polityki przestrzennej przez władze gminy, w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym.

Wprowadzone zmiany nie mają charakteru jednostkowego i wywierają one istotny wpływ na sytuację prawną sąsiednich nieruchomości. Doskonale to widać na przykładzie zmiany proponowanych rozwiązań komunikacyjnych w przyjętej uchwale, lub zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Zdaniem organu nadzoru, wprowadzone ww. zmiany do projektu planu miejscowego po jego wyłożeniu, i to niezależnie od tego, czy organ sporządzający plan zrobił to na skutek uwag, czy samodzielnie, spowodowały konieczność ponownego wyłożenia tak zmienionego projektu planu, po to aby osoby, których to dotyczyło mogły przedstawić swoje racje, co do takiego sposobu zagospodarowania ich nieruchomości. **Postępując w inny sposób naruszono w sposób istotny tryb sporządzania planu miejscowego tj. art. 17 pkt 13, w zw. z art. 19 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Organ nadzoru pragnie zaznaczyć, iż poprzez brak ponownego wyłożenia do publicznego wglądu projektu planu miejscowego, gwarancja udziału czynnika społecznego, w najważniejszych dla całej społeczności sprawach związanych z planowaniem przestrzennym została znacznie ograniczona. Gwarancję ochrony praw osób, których interesy mogą zostać naruszone przez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowi nie tylko ustawowo określony tryb postępowania, gwarancją taką jest przede wszystkim rzeczywista, a nie pozorna możliwość wpływania na rozwiązania przyjęte w uchwalonym planie. Zdaniem organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie gwarantowany ustawowo tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli i wspólnoty samorządowej nie spełnił swej roli.

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 i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem organ sporządzający plan m.in. nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu, jak również określił minimalny udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki dla większości terenów, a biorąc pod uwagę brak możliwości modyfikacji samej uchwały konieczne jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego (*quod vide* wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

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

– art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z ustaleniami obowiązującego Studium;

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym z przepisami dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych;
 - art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie konieczności 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 różnych zasadach zagospodarowania, za pomocą linii rozgraniczających,
 - art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych oraz minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej;
 - art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, w kontekście obowiązku zawarcia ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
 - art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie formułowania ustaleń dotyczących systemów infrastruktury technicznej, w tym określenia jej parametrów a także określenia jej powiązań z układem zewnętrznym;
- a także przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak ponowienia czynności planistycznych, po wprowadzeniu w nim zmian dokonanych przez organ wykonawczy gminy oraz brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

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, nie dotyczące 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., 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 uchwały w całości umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Po wyeliminowaniu wskazanych, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, naruszeń prawa możliwe będzie ponowne podjęcie uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII.132.2016 Rady Gminy Prażmów, „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi: *Dobrzeńca i Błonie*”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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 Szipiera