

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, iż wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej. Tym samym, zarówno w przypadku powierzchni biologicznie czynnej, czy też intensywności zabudowy, wskaźniki te winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej. Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego.

Ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźnika, powinny zostać ustalone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, określonej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”. Tymczasem na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego, przy ustalaniu wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, użyto pojęcia „*działka*”.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy 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.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9

rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [§ 9 ust. 1 *Działkę ewidencyjną stanowi ciągly obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje pojęciem: „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem *działki budowlanej*.

Zdaniem organu nadzoru regulując powyższe kwestie, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania wskaźnika dotyczącego powierzchni biologicznie czynnej w sposób odmienny, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania ww. wskaźnika. Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy, co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i skutkuje **koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej wszystkich jednostek terenowych dotkniętych ww. naruszeniem.** Podkreślić przy tym należy, że organ nadzoru nie ma możliwości korygowania we własnym zakresie poszczególnych zapisów uchwały, może jedynie stwierdzić nieważność uchwały w części dotkniętej wadą prawną.

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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w § 3, 4 i 7. Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. 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.

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia **§ 9 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2) ustala się uzgadnianie projektów zagospodarowania działek z jednostką prowadzącą ewidencję urządzeń melioracyjnych,”, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Stosownie bowiem do dyspozycji art. 35 ust. 1 pkt 2 i art. 34 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z póź. zm.), zgodność, załączanego do projektu budowlanego, projektu zagospodarowania działki lub terenu, z przepisami, sprawdza właściwy organ przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego. Tym samym Rada Gminy Prażmów w ustaleniach **§ 9 pkt 2** uchwały, nie tylko wykroczyła poza zakres wynikający z art. 15 ustawy

o p.z.p., ale również zmodyfikowała przepisy rangi ustawowej, a także niejako weszła w kompetencje organu wydającego decyzję o pozwoleniu na budowę.

Naruszenie art. 15 ustawy o p.z.p. nastąpiło również w ustaleniach, o których mowa w:

- § 18 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) dostępność komunikacyjna działek z dróg zbiorczych, lokalnych, dojazdowych oraz dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku, jak też poprzez zapewnienie służebności dojazdu do działek nowowydzielanych;”;
- § 20 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Zasady obsługi komunikacyjnej: dostępność komunikacyjna działek z dróg zbiorczych, lokalnych, dojazdowych, wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, jak też poprzez zapewnienie służebności dojazdu do działek nowowydzielanych;”;
- § 21 ust. 3 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1) dostępność komunikacyjna działek z dróg wewnętrznych jak też poprzez zapewnienie służebności dojazdu do działek nowowydzielanych;”;
- § 24 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Zasady obsługi komunikacyjnej: dostępność komunikacyjna działek z dróg lokalnych, dojazdowych oraz dróg wewnętrznych nie wyznaczonych na rysunku planu, jak też poprzez zapewnienie służebności dojazdu do działek nowowydzielanych;”.

Powyższe ustalenia stanowią nie tylko o wykroczeniu, przez Radę Gminy Prażmów, poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., ale stanowią również modyfikację przepisu art. 2 pkt 14 ww. ustawy, w którym jest mowa o ustanowieniu odpowiedniej służebności drogowej.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r., sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98,

opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje również, 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 o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „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”.

Przypomnieć należy, iż 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*. Tymczasem z ustaleń:

– § 13 pkt 3 uchwały wynika, że „3) ustala się możliwość scalania i podziału nieruchomości dla realizacji zagospodarowania terenu zgodnie z planem i obowiązującymi przepisami z uwzględnieniem następujących warunków: a) w celu regulacji stanu władania gruntem lub poprawy warunków geometrycznych działki, b) w celu realizacji przeznaczenia terenu ustalonego planem, c) w celu wydzielenia terenów dla dróg, dojazdów, placów manewrowych i urządzeń infrastruktury technicznej, d) w celu zapewnienia kształtu i powierzchni projektowanych działek umożliwiających ich zabudowę i zagospodarowanie zgodnie z projektowanym przeznaczeniem terenu, z uwzględnieniem zasad i uwarunkowań zawartych w przepisach odrębnych, przy zachowaniu stref technicznych od sieci i urządzeń uzbrojenia terenu;”;

– § 13 pkt 4 uchwały wynika, że „4) zachowuje się podziały na działki ewidencyjne istniejące przed wejściem w życie planu.”,

a także ustalono *minimalną powierzchnię oraz szerokość frontu nowowydzielanych działek budowlanych i minimalny kąt nachylenia granic nowoprojektowanych działek budowlanych* (vide § 13 pkt 1 i pkt 2 uchwały).

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy

z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Również kwestia dotycząca połączenia i ponownego podziału na działki gruntu została uregulowana w art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zawierając regulacje odnoszące się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Wskazać również należy, iż z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że organy gminy są uprawnione do określenia **parametrów działek** uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, tj. do określenia: minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego. Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń § 13 pkt 1 i 2 uchwały, jak również z ustaleń: § 17 ust. 2 pkt 2 i 3, § 18 ust. 2 pkt 2 i 3, § 21 ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały, wynika, iż w ramach ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów, zawartych w Rozdziale 3 planu, znalazły się zapisy określające „*minimalną powierzchnię działki budowlanej*” oraz „*minimalną szerokość frontu działki budowlanej*”, uzyskiwanej w wyniku scalania i podziału nieruchomości.

Ponadto Rada Gminy Prażmów nie była uprawniona do określania celów dokonywania scalenia i podziału nieruchomości, o którym mowa w § 13 pkt 3 uchwały, a także zachowywania istniejących podziałów geodezyjnych.

Podsumowując, należy zwrócić uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego **nie upoważniały Rady Gminy Prażmów, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, do określenia:**

- **minimalnej powierzchni działki budowlanej, lecz do określenia powierzchni działki;**
- **minimalnej szerokości frontu działki budowlanej, lecz do określenia minimalnej szerokości frontu działki;**
- **minimalnego kąta nachylenia granic nowoprojektowanych działek budowlanych w stosunku do pasa drogowego, lecz do określenia kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.**

Należy również dodać, iż Rada Gminy Prażmów, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących podziałów, poza określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych (art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych od 21 października 2010 r.).

Stanowisko, w zakresie określenia zasad 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; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- 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 kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem zastosowane, na rysunku planu miejscowego, oznaczenia graficzne nie zapewniają czytelności rysunku planu, jak również organ sporządzający plan, m.in. nie określił parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla wszystkich terenów, na których dopuszcza się zabudowę oraz określił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki, 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. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia dla każdego terenu wyróżnionego w części graficznej planu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- § 8 ust. 1 oraz § 9 ust. 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie czytelności zastosowanych na rysunku planu oznaczeń;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia wszystkich

parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów, na których dopuszcza się zabudowę, w tym minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do działki budowlanej;

- art. 15 ustawy o p.z.p., a także art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji;
- 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.

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, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieściskość 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 XX.168.2016 Rady Gminy Prażmów z dnia 16 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko – Ustanówek i Ustanów – rejon PKP”, 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