



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 6 grudnia 2017 r.

WNP-I.4131.337.2017.RM

**Rada Gminy Prażmów
ul. Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV.312.2017 Rady Gminy Prażmów z 9 listopada 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jaroszowa Wola – etap I”, w zakresie ustaleń:

- § 17 ust. 2 w odniesieniu do sformułowania „(...) w liniach rozgraniczających (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MNU i 1KDW;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 159 z obrębu Jaroszowa Wola.

Uzasadnienie

Rada Gminy Prażmów na sesji w dniu 9 listopada 2017 r., podjęła uchwałę Nr XXXV.312.2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jaroszowa Wola – etap I”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna), o której mowa w art. 15 ustawy o p.z.p.

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 znajduje swoje potwierdzenie także w § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587).

Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. Część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Powyższe znajduje 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 wprowadzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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 ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 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.”;
 - wyroku 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>).".

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury 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 tekst 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.

Organ nadzoru wskazuje, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego są linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy również w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym m.in. w:

- § 4 pkt 1, z którego wynika, iż 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, z którego wynika, iż linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia, powinny być określone na rysunku planu.

Tymczasem stosownie do ustaleń zawartych w § 17 ust. 2 uchwały: „2. Na terenach oznaczonych na rysunku planu jako MNU ustala się możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych o parametrach minimum 8 m szerokości w liniach rozgraniczających”, podczas gdy linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania winny zostać wydzielone na rysunku planu miejscowego, co wynika wprost z dyspozycji zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale również z samych ustaleń uchwały zawartych w jej:

- § 3 ust. 1 pkt 1, w brzmieniu: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące: 1) przeznaczenia terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 4 ust. 1 pkt 2, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;”;
- § 5 pkt 2, w brzmieniu: „Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) linii rozgraniczającej – należy przez to rozumieć linie, które wydzielają tereny o różnym przeznaczeniu oraz o różnym sposobie zagospodarowania i zabudowy;”
- § 6, w brzmieniu: „Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach zagospodarowania określone na rysunku planu.”,

a także z legendy dołączonej do rysunku planu miejscowego.

Lokalizacja dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinna być wskazana w części graficznej planu oraz zostać wydzielona stałą i niepodlegającą przesunięciu linią rozgraniczającą (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r. sygn. akt II OSK 2836/12, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalenia § 17 ust. 2 uchwały dopuszczające wyznaczanie dróg wewnętrznych w liniach rozgraniczających, bez wyodrębnienia tych terenów takimi liniami na rysunku planu należy traktować, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu.

Organ nadzoru wskazuje również, iż zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym

określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, przy czym konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 9) 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*”.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę doszło do naruszenia przytaczanych powyżej przepisów. W pierwszym rzędzie zaznaczyć należy, iż w granicach obszaru objętego planem miejscowym znajduje się fragment działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 159 z obrębu Jaroszowa Wola, przy czym znaczna jej część znajduje się poza granicami samego planu, w związku z podjęciem, 20 kwietnia 2017 r. przez Radę Gminy Prażmów, uchwały Nr XXXI.272.2017, na mocy której wschodniej część działki została włączona do etapu II. Niemniej jednak zaznaczyć należy, iż wschodnia część ww. działki stanowi grunty leśne, które na mocy przepisu art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), w związku z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. wymagały, w przypadku zmiany ich przeznaczenia na cele inne niż leśne, wyrażenia stosownej zgody. Tymczasem Marszałek Województwa Mazowieckiego decyzją nr 110 znak: RW-RM-II.7151.150.2016.ŁK z 9 listopada 2016 r. **odmówił wyrażenia zgody na dokonanie zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową oraz drogę wewnętrzną** w granicach części leśnej działki nr ew. 159. Powyższy brak uzyskania zgody jest istotny z punktu widzenia spełnienia wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, realizowany m.in. **poprzez sformułowanie ustaleń dotyczących określenia warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym**. Dokonując analizy planowanych rozwiązań przestrzennych stwierdzono, iż projektowana droga wewnętrzna oznaczona symbolem 1KDW, od strony zachodniej zakończona jest placem manewrowym, zaś od strony wschodniej graniczy z gruntami leśnymi, w odniesieniu do których Marszałek Województwa Mazowieckiego odmówił wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia. Co więcej z przedłożonej dokumentacji prac planistycznych wynika, że gmina skorzystała z przysługującego jej uprawnienia, wnosząc odwołanie od ww. decyzji, jednakże na mocy decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Warszawie z 31 lipca 2017 r. sygn. KOA 4437/Ro/16 organ II instancji utrzymał w mocy zaskarżoną decyzję.

Organ nadzoru wskazuje, iż Wójt Gminy Prażmów w swym odwołaniu z 25 listopada 2016 r. wskazał, że brak wyrażenia zgody na teren projektowanej drogi wewnętrznej stanowiącej powiązanie funkcjonalne i przestrzenne z drogą wewnętrzną oznaczoną symbolem 1KDW wyklucza swobodę gospodarowania wspomnianymi gruntami klas niechronionych. Powyższe oznacza, iż ustalając dostępność komunikacyjną z drogi oznaczonej symbolem 1KDW, która nie posiada żadnego połączenia funkcjonalnego oraz przestrzennego z drogą publiczną oraz wewnętrzną, a dodatkowo graniczy z gruntem leśnym, dla którego odmówiono wyrażenia zgody na

zmianę jego przeznaczenia pod drogę wewnętrzną, **droga ta nie posiada żadnego powiązania z układem zewnętrznym.**

Biorąc powyższe pod uwagę organ nadzoru dokonał analizy pozostałych ustaleń planu pod kątem dostępności komunikacyjnej oraz możliwości zapewnienia dostępności do sieci infrastruktury technicznej. W tym kontekście wskazać należy na ustalenia planu zawarte w:

- § 17 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się, że obsługa komunikacyjna terenów odbywać się będzie **poprzez drogi wewnętrzne**. 2. Na terenach oznaczonych na rysunku planu jako MNU ustala się możliwość wydzielenia dróg wewnętrznych o parametrach minimum 8 m szerokości w liniach rozgraniczających.”;
- § 19 uchwały, w brzmieniu: „1. **Sieci infrastruktury technicznej należy lokalizować w liniach rozgraniczających dróg wewnętrznych.** 2. **W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się poprowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny oznaczone symbolem MNU w pasie pomiędzy wyznaczoną linią rozgraniczającą drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy.**”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że podstawową obsługę komunikacyjną obszaru planu zapewniają wskazane na rysunku planu miejscowego drogi wewnętrzne. O ile jednak droga oznaczona 2.KDW posiada połączenie z istniejącym układem drogowym, o tyle droga oznaczona symbolem 1KDW nie posiada żadnego połączenia ani z drogami wewnętrznymi, ani z drogami publicznymi. Z dyspozycji § 17 ust. 2 uchwały, wynika co prawda, że dopuszczalne jest wyznaczenie nowych dróg wewnętrznych, należy jednak pamiętać, że część działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 159 we wsi Jaroszowa Wola, objęta ww. planem miejscowym nie przylega do żadnej drogi wewnętrznej ani też publicznej. Co prawda sama działka przylega do drogi publicznej (ul. Główna) poza granicami obszaru objętego planem miejscowym, jednakże brak jest możliwości obsługi komunikacyjnej z tej drogi z uwagi na występowanie gruntów leśnych, dla których właściwy organ odmówił wyrażenia zgody na zmianę ich przeznaczenia, o czym szerzej we wcześniejszej części niniejszego uzasadnienia. Powyższe oznacza, że działka ta nie posiada żadnego dostępu do drogi publicznej. Niejako na marginesie wskazać należy, że projektowane rozwiązania przestrzenne na sąsiedniej działce oznaczonej numerem ewidencyjnym 1/67 uniemożliwiają zapewne dostępności komunikacyjnej poprzez drogę wewnętrzną oznaczoną symbolem 2.KDW. Powyższe wynika m.in. z faktu wyznaczenia linii zabudowy, które umożliwiają realizację budynków, na terenie 2MNU w ramach działki numer ewidencyjny 1/67.

Powyższe dotyczy również braku możliwości zapewnienia dostępu do sieci infrastruktury technicznej, która co do zasady winna być zlokalizowana w liniach rozgraniczających dróg wewnętrznych (*vide* § 19 ust. 1 uchwały), a więc w drogach, których przebieg został wyznaczony na rysunku planu miejscowego. Co prawda w § 19 ust. 2 uchwały dopuszczono poprowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny oznaczone symbolem MNU, **jednakże w ściśle określonym pasie tj. pomiędzy wyznaczoną linią rozgraniczającą drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy.** Biorąc pod uwagę powyższe ustalenie wskazać należy, iż sieci te mogą być lokalizowane jedynie wzdłuż wyznaczonych dróg wewnętrznych a więc również nie zapewniają dostępności i nie stanowią o powiązaniu z sieciami zewnętrznymi.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest stanowisko Wójta Gminy Prażmów zawarte w piśmie z 28 listopada 2017 r. znak: URB.6721.11.2018, stanowiące odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z przyczyn opisanych powyżej. Zgodzić się jedynie należy, że w ustaleniach § 31 pkt 3 lit. c uchwały dopuszczono realizację sieci, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg wewnętrznych i miejsc postojowych, jednakże realizacja ta musi spełniać wymagania, o których mowa odpowiednio w § 17 i 19 uchwały. Powyższe oznacza, że urządzenia infrastruktury technicznej przebiegać mogą przez działki oznaczone numerami

ewidencyjnymi: 1/66 i 1/69 bowiem plan dla tych działek ustalił ich przeznaczenie, jako droga wewnętrzna, jednakże w odniesieniu do działki nr 1/67 realizacja sieci infrastruktury technicznej możliwa jest jedynie w pasie 6 m od granicy tej działki, co wynika wprost z ustaleń § 19 ust. 2 uchwały oraz rysunku planu, **to zaś oznacza brak możliwości poprowadzenia tych sieci do działki numer 159.**

Nie zasługuje na uwzględnienie fakt podjęcia etapowania ww. uchwały w kontekście braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W tej sytuacji powoływanie się na fakt projektowanych rozwiązań przestrzennych oraz przygotowywany kolejny wniosek o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych świadczy o faktycznych trudnościach związanych z obsługą komunikacyjną oraz infrastrukturą techniczną części działki numer 159 objętej planem miejscowym. Należy także zauważyć, iż obsługi komunikacyjnej, wbrew twierdzeniom zawartym w ww. piśmie, nie zapewnia również uchwała Nr XXXII/383/2001 Rady Gminy Prażmów z 5 kwietnia 2001 r. w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części gminy Prażmów, bowiem dotyczą one jedynie tych terenów, które są jeszcze objęte ww. planem miejscowym. Niejako na marginesie zaznaczyć należy, iż przez ponad 16 lat obowiązywania ww. planu miejscowego nie zapewniono dojazdu do ww. działki z ominięciem gruntu leśnego. Ponadto wskazać należy, iż to z ustaleń planu miejscowego winna wynikać obsługa komunikacyjna terenów przeznaczonych pod zabudowę, nie zaś hipotetyczne możliwości jej zapewnienia przez inne działki, nie objęte tym planem. Powyższe dotyczy również możliwości realizacji sieci infrastruktury technicznej. Należy przy tym zauważyć, iż brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej dyskwalifikuje możliwość jakiegokolwiek zabudowy działki nie posiadającej takiego dostępu.

Na konieczność regulacji ww. kwestii, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazuje judykatura w tym m.in. w wyroku:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 7 września 2017 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Po 377/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie zasad sporządzenia miejscowego planu Sąd uznał natomiast brak określenia zasad obsługi komunikacyjnej terenów 1R/RM i 2 R/RM. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy, w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wśród których, wg § 4 ust. 9 lit a i b rozporządzenia, winno określić się układ komunikacyjny i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, jak też warunki ich powiązań z układem zewnętrznym, a także wskaźniki w zakresie komunikacji. Zgodzić należy się z Wojewodą, iż Rada ww. przepisy naruszyła w ten sposób, że w planie nie ustaliła zasad obsługi komunikacyjnej dla terenów zabudowy rolniczej z dopuszczeniem zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami 1R/RM i 2R/RM. Prawidłowo wskazał Wojewoda, że tereny te nie posiadają bezpośredniego dostępu do dróg publicznych, a więc obsługa komunikacyjna tych terenów może odbywać się - przy zachowaniu warunków wynikających z przepisów odrębnych - tylko poprzez tereny przyległe, co jednak nie zostało dopuszczone w tym planie.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 maja 2016 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 501/16, w którym Sąd stwierdził: „*Dopuszczono tym samym lokalizację inwestycji niemal na całym obszarze objętym planem bez wyznaczenia ich przebiegu, bez określenia powiązań z układem już istniejącym, bez wskazania jakichkolwiek parametrów (a więc wielkości urządzeń). Dodatkowo w § 19 pkt 2 dopuszczono możliwość realizacji inwestycji celu publicznego na wszystkich działkach należących do gminy miasta S., warunkując tym samym możliwość realizacji inwestycji, a także jej lokalizację od aktualnego stanu własności gminy. Tym samym organ gminy nie dopełnił ustawowego obowiązku w zakresie jednoznacznego lokalizowania sieci infrastruktury technicznej pozostawiając tą kwestię otwartą, zarówno*

w zakresie przebiegu sieci infrastruktury, parametrów urządzeń, jak też powiązań z układem zewnętrznym do kompetencji podmiotów nieuprawnionych do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy. Zamieszczenie w uchwale norm niedookreślonych jest niedopuszczalne, bowiem zakłada i umożliwia zmianę polityki przestrzennej, której wyrazem powinny być jasne i oczywiste unormowania, bez zachowania właściwego dla zmiany miejscowego planu trybu postępowania w przedmiocie jego zmiany (art. 27 ustawy).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 17 stycznia 2017 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1006/16, w którym Sąd stwierdził: „Przenosząc powyższe rozważania na grunt kontrolowanej sprawy stwierdzić należy, że Rada Gminy Dźwierzuty sformułowała w zaskarżonym planie przepisy niezgodne z prawem, co musiało skutkować stwierdzeniem ich nieważności. Do tych przepisów należą: § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 1, w których to przepisach ustalono, że dopuszcza się lokalizację sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w liniach rozgraniczających terenu 1 ML oraz, że w granicach terenu funkcjonalnego oznaczonego symbolem 1 ML zezwala się na lokalizację obiektów liniowych infrastruktury technicznej, stanowiących inwestycje celu publicznego, o których mowa w przepisach dotyczących gospodarki nieruchomościami. W kontekście przywołanego wyżej zapisu zwrócić należy uwagę na przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Regulacja ta przesądza o obowiązkowym jednoznacznym określeniu linii rozgraniczających tereny o różnych przeznaczeniach. Ponadto zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a 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), ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami. Uchwalony plan nie określa, w ww. postanowieniach kierunkowego przebiegu (układu) komunikacyjnego, sieci i rodzaju urządzeń infrastruktury technicznej. Natomiast zaskarżone uregulowania rzeczywiście w istocie wprowadziły możliwość rozstrzygnięcia tych kwestii na etapie projektowania oraz realizacji inwestycji, pozostawiając to w istocie w gestii inwestorów. Zwrócić przy tym należy uwagę, że przepis art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Przepis ten nie daje podstaw do ustanowienia zapisu jak w § 7 ust. 2 pkt 3 oraz § 8 ust. 1 planu miejscowego. Zgodzić się należy zatem, że wprowadzając wspomniane wyżej przepisy, Gmina przekroczyła granice władztwa planistycznego, poprzez ustalenie w sposób niejednoznaczny przeznaczenia terenu oraz w istocie scedowanie na inne podmioty występujące w procesie inwestycyjnym, określenia lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej. Zasadnie dostrzegł zatem organ nadzoru, że plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego, musi zawierać normy określające konkretne przeznaczenie każdego odcinka terenu objętego daną regulacją, bez podawania warunków, a także bez uzależniania tego przeznaczenia lub jego realizacji od jakichkolwiek zdarzeń przyszłych. Tego rodzaju warunki lub zastrzeżenia mogą się znajdować wyłącznie w przepisach odrębnych, które z woli ustawodawcy kształtują zagospodarowanie terenu łącznie z planami miejscowymi. W treści zakwestionowanych zapisów Rada Gminy wprowadziła normy o charakterze otwartym, uzależniając sposób zagospodarowania terenów od późniejszych działań i decyzji podmiotów, biorących udział w procesie realizacji inwestycji.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 stycznia 2017 r. sygn. akt II OSK 1018/15, w którym Sąd stwierdził: „Odnosząc się do tych zarzutów w pierwszej kolejności wyjaśnić należy, że plan miejscowy w zakresie realizacji wymogu, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 upzp powinien być tak skonstruowany aby zapewnić możliwość obsługi

- komunikacyjnej określonych terenów. Ewentualne ustalenie w planie, że zjazdy z drogi głównej na przyległe nieruchomości nie są przewidywane, czyli de facto ustalenie generalnej zasady, iż te nieruchomości nie będą obsługiwane z tejże drogi głównej, powinno się wiązać z przewidzeniem w planie innej możliwości obsługi komunikacyjnej tych terenów. Takie rozwiązanie, wbrew zarzutowi skargi kasacyjnej, zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego odpowiada wymogom przewidzianym w art. 15 ust 2 pkt 10 upzp. Rozstrzygając o rozwiązaniach dotyczących systemu komunikacyjnego należy ocenić sprawę całościowo, mając zwłaszcza na uwadze to aby tereny przylegające do drogi głównej miały możliwość skomunikowania się poprzez system dróg z innymi terenami poprzez tę drogę lub też inne dróg (por. wyrok Naczelny Sąd Administracyjny z 1 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 109/11).”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 lipca 2016 r. sygn. akt II OSK 1360/16, w którym Sąd stwierdził: „*Stanowisko Sądu I instancji sformułowane w wyniku analizy postanowień kontrolowanej uchwały tj. przyjętych w planie wymogów dotyczących minimalnej powierzchni dla nowo powstających działek na terenie MN/U w zabudowie jednorodzinnej. W konsekwencji w skarżonym wyroku zasadnie stwierdzono, że **proponowany w uchwale układ komunikacyjny nie zabezpiecza dostępu powstających działek do dróg publicznych, wykluczając tym samym ich budowlany charakter. Jak podkreślano, działki, które wskutek uchwalonej zmiany staną się możliwe do zabudowy, pozbawią pozostałe obszary ważnego układu komunikacyjnego, umożliwiającego dostęp dużej ilości terenów budowlanych do dróg publicznych.** Z tych też przyczyn, za niezrozumiałą należy uznać argumentację kasacji, że to właściciel nieruchomości musi we własnym zakresie podjąć starania o zapewnienie sobie dojazdu do własnej działki, skoro właśnie ze względu na ustalenia tego planu, jakiegokolwiek środki prawne zmierzające do uzyskania dostępu do drogi publicznej mogą stać się z założenia nieskuteczne. Ze względu na wymóg minimalnej powierzchni nowo powstających działek, nie będzie bowiem fizycznie możliwe połączenie innych działek z istniejącą już siecią komunikacyjną. Słusznie przy tym zwraca uwagę Sąd pierwszej instancji, że założenia planu dotyczą przede wszystkim przyszłej zabudowy, jaka będzie mogła powstać po jego wejściu w życie. Przyjęcie zapewnień składanych przez skarżącą Gminę w uzasadnieniu kasacji, że "jeżeli okaże się w przyszłości, że zaproponowane przez organ skarżący a zgodne z oczekiwaniami mieszkańców zmiany w planie nie spełniają swojej funkcji, zawsze istnieje możliwość zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego", naruszałyby natomiast nie tylko podstawową funkcję miejscowego planu, jaką jest kształtowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju obszaru nim objętego, ale także zasadę stabilności i pewności prawa, jako elementów demokratycznego państwa prawnego, skoro Gmina już w założeniu uchwała zmiany planu niejako "na próbę". Ponadto, mogłoby to prowadzić do naruszenia konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności (art. 64 Konstytucji RP). Konkludując, stwierdzić trzeba, że w okolicznościach niniejszej sprawy, nie chodzi o ustalenie, czy organ planistyczny ma obowiązek zapewnienia wszystkim nieruchomościom dostępu do drogi publicznej, ale o to, że **przyjęte przez niego w miejscowym planie ustalenia będą wręcz uniemożliwić uzyskanie takiego dostępu przez znaczną część działki. Z tych też przyczyn, zasadnie Sąd pierwszej instancji wskazał na konieczność powiązania ustaleń planu dotyczących systemu komunikacyjnego z pozostałymi ustaleniami planu.**”.*

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 jego 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 części.

Istotność naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych. Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., 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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV.312.2017 Rady Gminy Prażmów z 9 listopada 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jaroszowa Wola – etap I”, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera

