



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 2 stycznia 2018 r.

WNP-I.4131.367.2017.RM

Rada Gminy Raszyn
ul. Szkolna 2 A
05 – 090 Raszyn

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVI/425/2017 Rady Gminy Raszyn z 29 listopada 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Janki w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej i ul. Wspólnej – część I”, w zakresie ustaleń:

- § 21 pkt 4 lit. h, w zakresie sformułowania „(...) dla usług handlu (...)”;
- § 21 pkt 8, w zakresie sformułowania „szczegółowe zasady i warunki podziału nieruchomości: (...) z podziału nieruchomości (...)”;
- § 22 pkt 4 lit. h, w zakresie sformułowania „(...) dla usług handlu (...)”;
- § 22 pkt 8, w zakresie sformułowania „szczegółowe zasady i warunki podziału nieruchomości: (...) z podziału nieruchomości (...)”;
- § 23 pkt 4 lit. i, w zakresie sformułowania „(...) dla usług handlu (...)”;
- części tekstowej i graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 listopada 2017 r. Rada Gminy Raszyn podjęła uchwałę Nr XLVI/425/2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Janki w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej i ul. Wspólnej – część I”

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 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 zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego

określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując łąd przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

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. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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.

Stosownie do dyspozycji 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.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p., w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu.

W wyniku dokonanej analizy uchwały, organ nadzoru stwierdza, iż uchwała narusza przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do lokalizowania obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 listopada 2015 r., w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 2 pkt 8.

Przepis art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p. został zmieniony przez art. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1713) z dniem 11 listopada 2015 r. Zgodnie z wprowadzoną zmianą, w planie miejscowym określa się w zależności od potrzeb, granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a. Ponadto, na mocy art. 1 pkt 2 lit. a ww. ustawy zmieniającej, w art. 15 dodany został ust. 2a, w brzmieniu: „*Plan miejscowy przewidujący lokalizację obiektu handlowego, o którym mowa w art. 10 ust. 3a, sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w wyniku realizacji tego obiektu.*”.

Zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym do dnia 11 listopada 2015 r., w studium określa się w szczególności obszary rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Przepis ten został zmieniony przez art. 41 pkt 3 lit. b tiret trzecie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 z późn. zm.), z dniem 18 listopada 2015 r., otrzymując nowe brzmienie, w którym nie ma zapisów do ww. obiektów handlowych.

Natomiast przepisem art. 1 pkt 1 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dniem 11 listopada 2015 r., w art. 10 ustawy o p.z.p. dodano ust. 3a i ust. 3b, w brzmieniu: „3a. Jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium określa się obszary, na których mogą być one sytuowane. 3b. Lokalizacja obiektów, o których mowa w ust. 3a, może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.”.

W granicach obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym dopuszczono lokalizowanie **obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²**. Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 12) granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²”;
- § 18 uchwały, w brzmieniu: „1. Wskazuje się, oznaczone na rysunku planu, granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². 2. zasady zagospodarowania terenów, o których mowa w ust. 1 należy realizować według ustaleń szczegółowych dla terenów oznaczonych symbolami UPUC.”;
- § 20 pkt 4 lit. h uchwały, w brzmieniu: „4) zasady kształtowania zabudowy i zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – powyżej 300 m²”;
- § 20 pkt 14 uchwały, w brzmieniu: „14) ustalenia w zakresie granic terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m²: zgodnie z ustaleniami określonymi w § 18.”;
- § 21 pkt 4 lit. h uchwały, w brzmieniu: „4) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – powyżej 2000 m²”;
- § 22 pkt 4 lit. h uchwały, w brzmieniu: „4) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – do 1000 m²”;
- § 23 pkt 4 lit. i uchwały, w brzmieniu: „4) zasady kształtowania zabudowy i wskaźniki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) i) dopuszczalna powierzchnia sprzedaży dla usług handlu w oddzielnych budynkach – do 1000 m²”.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia wskazać należy, że zgodnie z art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. „Ilekoć w ustawie jest mowa o: (...) 19) powierzchni sprzedaży” - należy przez to rozumieć tę część ogólnodostępnej powierzchni **obiektu handlowego** stanowiącego całość techniczno-użytkową, **przeznaczonego do sprzedaży detalicznej**, w której odbywa się bezpośrednia sprzedaż towarów (bez wliczania do niej powierzchni usług i gastronomii oraz powierzchni pomocniczej, do której zalicza się powierzchnie magazynów, biur, komunikacji, ekspozycji wystawowej itp.).”.

Z powyższej definicji wynika, że w skład wielkopowierzchniowego obiektu handlowego wchodzi powierzchnia sprzedaży, która jest nierozdzielnie związana z tym obiektem, jednakże dotyczy ona

jedynie handlu detalicznego. Powierzchnia ta wraz z pozostałymi jego częściami tj. m.in. magazynami, biurami, komunikacją, pomieszczeniami pomocniczymi, usługowymi, gastronomicznymi itp. składają się na całość techniczno użytkową obiektu wielkopowierzchniowego.

Tymczasem m.in. w ramach terenu oznaczonego symbolem:

- 1UPUC, o którym mowa w § 21 uchwały dopuszczono do realizacji usług handlu detalicznego, hurtowego i ekspozycyjnego, podczas gdy w ustaleniach § 21 pkt 4 lit. h uchwały, określono powierzchnię sprzedaży odnoszą się do usług handlu zamiast jedynie do handlu detalicznego;
- 1UP, o którym mowa w § 22 uchwały dopuszczono do realizacji usług handlu detalicznego, hurtowego i ekspozycyjnego, podczas gdy w ustaleniach § 22 pkt 4 lit. h uchwały, określono powierzchnię sprzedaży odnoszą się do usług handlu zamiast jedynie do handlu detalicznego;
- 2UP, o którym mowa w § 23 uchwały dopuszczono do realizacji usług handlu detalicznego, hurtowego i ekspozycyjnego, podczas gdy w ustaleniach § 23 pkt 4 lit. i uchwały, określono powierzchnię sprzedaży odnoszą się do usług handlu zamiast jedynie do handlu detalicznego.

Organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. definiuje pojęcie normatywne „powierzchni sprzedaży” właśnie na użytek ustawy o p.z.p., co oznacza, że w każdym przypadku, w którym rozważana i ustalana jest powierzchnia sprzedaży określonych obiektów budowlanych - tak w przypadku w przypadku samodzielnych obiektów handlowych, jak i dopuszczenia możliwości sytuowania części handlowych w obiektach o innej funkcji powierzchnia sprzedaży winna być rozumiana zgodnie z art. 2 pkt 19 ustawy o p.z.p. Powyższe oznacza, że jeśli projektowana inwestycja dotyczy zespołu obiektów o charakterze wielofunkcyjnym, to każdy z obiektów wchodzących w skład takiego zespołu stanowi samodzielną całość i podlega odrębnej analizie w zakresie wyznaczonego w ustaleniach planistycznych progu powierzchni sprzedaży (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2639/15, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Zawsze jednak próg ten dotyczy lokalizacji obiektów handlowych przeznaczonych do sprzedaży detalicznej.

Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 21 pkt 4 lit. h, § 22 pkt 4 lit. h, oraz § 23 pkt 4 lit. i uchwały w zakresie sformułowania „(...) dla usług handlu (...)”.

Z cytowanych we wcześniejszej części uzasadnienia przepisów ustawy o p.z.p. w tym jej art. 15 ust. 3 pkt 4 wynika, że w planie miejscowym określa się granice terenów pod budowę obiektów handlowych, o których mowa w art. 10 ust. 3a. Powyższe zobowiązuje organa gminy do jednoznacznego określenia w planie miejscowym granic terenów, na których przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń zawartych w § 18 uchwały, a także z części graficznej wynika, iż granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² wyznaczone zostały jedynie dla terenu oznaczonego symbolem 1UPUC, podczas gdy z § 20 pkt 4 lit. h i pkt 14 uchwały wynika, iż tego rodzaju obiekty mogą być również lokalizowane w ramach terenu oznaczonego symbolem 1U, co nie wynika ani z części graficznej, ani z pozostałych ustaleń części tekstowej uchwały.

W tej sytuacji doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U, jak również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy poszczególnymi ustaleniami samej części tekstowej. Powyższe oznacza również, iż rysunek planu nie spełnia, w tym zakresie, dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 4 ustawy o p.z.p., zobowiązującej zarówno sprzed, jak i po zmianie tego przepisu ustawy, do określenia granic terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m².

Zdaniem organu nadzoru ustalenia planistyczne zawarte w § 20 uchwały, odnoszące się do terenu oznaczonego symbolem 1U, a które dopuszczają lokalizację obiektów handlowych o powierzchni

sprzedaży powyżej 2000 m², bez wyznaczenia na rysunku planu obszaru pod ich realizację, uniemożliwiają prawidłowe stosowanie planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy.

Sytuowanie i kształtowanie dopuszczonych ustaleniami planu budowy powyższych obiektów handlowych na terenie 1U, powinno być określone, w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, poprzez wyznaczenie na rysunku planu obszaru ich lokalizowania, nie zaś umożliwienie dowolnego i uznaniowego określenia ustaleń w tym zakresie, organowi innemu niż rada gminy co jest niedopuszczalne w szczególności w świetle dyspozycji art. 10 ust. 3b ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie tego obszaru musi **jednoznacznie** wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga **domyślnej interpretacji** przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowania administracyjnych, przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę.

Tymczasem 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. 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 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 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 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 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 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 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.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 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 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 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 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 wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku zarówno brak wewnętrznej spójności tekstu planu, jak również brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały. **Stwierdzenie nieważności uchwały dla terenu oznaczonego symbolem 1U, doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, przy zachowaniu kryterium komunikatywności pozostałych ustaleń, jednocześnie umożliwi Radzie Gminy Raszyn, podjęcie działań naprawczych w odniesieniu do ww. terenu na zasadzie określonej w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., przy czym przepis ten winien znaleźć się w podstawie prawnej podejmowanej na nowo uchwały (dla ww. jednostki terenowej).**

Ponadto stwierdzić należy, iż brak było podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości. Tymczasem w ustaleniach zawartych w § 21 pkt 8 i § 22 pkt 8 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „szczególne zasady i warunki podziału nieruchomości: minimalna powierzchnia nowo wydzielonych działek budowlanych z podziału nieruchomości – 2000 m²”.

Organ nadzoru wskazuje, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, lecz do określenia szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym (vide art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.), 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.). 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 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Tym samym, Rada Gminy Raszyn miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej, nie miała jednak podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków podziału nieruchomości, jak również do odwoływania się do ww. zasad. Należy bowiem odróżnić instytucję „podziału nieruchomości” - art. 93 i następne zawarte w rozdziale 1 działu III ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.) - od instytucji „scalania i podziału nieruchomości” (art. 101 i następne zawarte w Rozdziale 2, Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż 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). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła m.in. zasady podziałów nieruchomości.

Zawierając, w omawianych przepisach, regulację odnoszącą 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 jej 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. Wprowadzenie w uchwale zapisów odnoszących się do podziałów nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*.

Na powyższe wskazuje również judykatura, w tym m.in.:

- Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd wskazał, iż *„Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg*

i urządzaniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 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”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu. Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G. Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych. Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P., przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie

zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje.”.

- Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, w wyroku z 12 sierpnia 2015 r., sygn. akt II SA/Wr 473/15, w którym Sąd stwierdził, iż „W tym sporze Sąd podzielił stanowisko skarżącego i wspierającą go argumentację, że § 8 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 uchwały podjęto z istotnym naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. w zw. z § 4 pkt 8 rozporządzenia, z tego względu, że podając wskaźniki i parametry działek powstałych w wyniku scalenia i podziału nieruchomości, Rada Gminy ograniczyła je tylko do działek budowlanych. Zdaniem Sądu, tego rodzaju zawężenie przy określaniu szczegółowych warunków i zasad scaleń i podziału nieruchomości było nieuprawnione. W myśl bowiem art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p. rada jest zobowiązana określić wskazane zasady i warunki, które zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia 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. Z analizy przytoczonych przepisów wynika, że rada gminy, aby wywiązać się z obowiązku ustalenia obligatoryjnego elementu planu o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p., nie może ograniczyć się tylko do podania tylko parametrów działek budowlanych. Takie ograniczenie oznaczałoby, że rada zrealizowała tylko część swojej kompetencji do wykonywania władztwa planistycznego na danym terenie. Znaczenie działki budowlanej jest oczywiście węższe od znaczenia działki. Nie można przy tym tracić z oczu, że określenie parametrów wskazanych w § 4 pkt 8 rozporządzenia, jest konieczne dla przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości – jak w niniejszej sprawie wskazuje sama Rada – na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych. Procedura ta prowadzona zaś jest na podstawie przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami i to według tej ustawy należy przyjmować pojęcie działki. Z tego też względu w § 4 pkt 8 rozporządzenia, nie bez powodu wskazano na parametry działki a nie działki budowlanej. Skoro zatem w niniejszej sprawie Rada Gminy uznała, że dla terenu objętego planem istnieje konieczność ustalenia zasad i warunków scaleń i podziałów nieruchomości (czego wyrazem są zapisy § 8 planu), to nie była uprawniona do modyfikowania tych warunków przez ograniczenie ich tylko do działki budowlanej. Dodatkowo zauważyć należy, że zasady i warunki scaleń i podziałów określone w objętym kontrolą planie (dotyczącym wszak małego terenu), powinny współgrać z zasadami i warunkami dotyczącymi działek sąsiednich, otaczających ten teren, nawet jeżeli zastosowanie znajdują dla nich inne plany. W tym kontekście bez znaczenia pozostaje zatem argumentacja, że przedmiotowy plan dotyczy tylko jednej działki i to budowlanej. Gmina nie wyklucza wszak, że działka ta, wraz z terenami sąsiednimi może być potencjalnie objęta procedurą scalenia i podziału.”;

Biorąc powyższe pod uwagę, istnieje konieczność wyeliminowania z obrotu prawnego ustaleń zawartych w: § 21 pkt 8 i § 22 pkt 8 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „szczegółowe zasady i warunki podziału nieruchomości: (...) z podziału nieruchomości – 2000 m²”.

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 wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

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 do tych naruszeń nie doszło.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVI/425/2017 Rady Gminy Raszyn z 29 listopada 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Janki w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej i ul. Wspólnej – część 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

