



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 lutego 2017 r.

WNP-I.4131.7.2018.JF

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

### **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 oraz z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XXXVI.320.2017 Rady Gminy Prażmów z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jeziórko - Ustanówek”, w zakresie ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 15 – 19 uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały;
- § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) IZP - 8ZP (...)”;
- § 7 ust. 1 pkt 7 – 12 uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 2 lit. h tiret drugie uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...), po uzgodnieniu z właściwym organem do spraw melioracji i urządzeń wodnych (...)”;
- § 8 ust. 1 pkt 2 lit. h tiret piąte uchwały;
- § 8 ust. 1 pkt 2 lit. j tiret drugie uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...), U/MN (...)”;
- § 9 ust. 1 pkt 2 – 5 uchwały;
- § 11 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...), U/MN (...)”;
- § 14 ust. 1 pkt 5 lit. g uchwały;
- § 15 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- § 15 ust. 1 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...) budowlanych (...)”;
- § 15 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) U/MN, (...)”;
- § 15 ust. 1 pkt 2 lit. d uchwały;
- § 15 ust. 1 pkt 5 – 7 uchwały;
- § 18 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)”;

- § 18 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. b w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 18 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 11 i 12;
- § 18 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „2) adaptacja podziałów dokonanych przed wejściem życie niniejszego planu;”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. b w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (...)”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 11 i 12;
- § 19 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 2, w odniesieniu do sformułowania: „2) adaptacja podziałów dokonanych przed wejściem życie niniejszego planu;”;
- § 20 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)”;
- § 20 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 9 i 11;
- § 21 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)”;
- § 21 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 10 i 11;
- § 21 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Zasad obsługi terenu komunikacyjne*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 1 lit. b;
- § 23 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)”;
- § 23 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 10 i 11;

- § 24 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 5 lit. a w odniesieniu do sformułowania: „(...) *od poziomu terenu do najwyższego punktu dachu (bez komina, anten itp. elementów) (...)*”;
- § 24 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 9 i 10;
- § 25 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 5 i 6;
- § 26 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 4;
- § 27 ust. 1 uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...), *2Ws, 3Ws, 4Ws (...), 10Ws (...)*”;
- § 27 ust. 1 uchwały, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 2 i 5;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3MN, 4MN, 14MN, 1MN/U, 1UR, 2UR i 1R;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 91 i 93, w ramach terenu oznaczonego symbolem 2MN/U;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 106/26 i 107/1, w ramach terenu oznaczonego symbolem 4MN/U;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi 116/14 i 117, w ramach terenu oznaczonego symbolem 7MN;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 119/5, 119/31, 119/34, 119/41, 119/44, 119/56, 119/58, 120/20, 120/22 i 120/23, w ramach terenu oznaczonego symbolem 19MN;
- części graficznej, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia, zamieszczonego w legendzie rysunku planu, opisanego, jako „*wymiarownie*”;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą terenu 1KDL i terenem 9Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą terenu 1KDL, południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN oraz terenem 9Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, a wschodnią linią rozgraniczającą terenu 9Ws, a także graniczącego od południa i wschodu z terenem bez określonego przeznaczenia;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy południową i wschodnią linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 9Ws, a także graniczącego od południa i zachodu z terenem bez określonego przeznaczenia;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, a także graniczącego od zachodu, wschodu i południa z terenem 9Ws;

- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy wschodnią linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, południową linią rozgraniczającą terenu 1KDD, zachodnią oraz południową linią rozgraniczającą terenu 7MN oraz terenem 10ZP i 9Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy południową linią rozgraniczającą terenu 7MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW oraz terenem 9Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW oraz terenem 9Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 6KDW oraz terenem 11Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 6KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW oraz terenem 12Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW oraz terenem 13Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 16MN oraz terenem 6Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 4MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 8KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 9KDW oraz terenem 7Ws;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 1KDW, a terenami 1MN i 2MN;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 2KDL, a terenami 2MN i 4MN/U;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu usytuowanego pomiędzy północną linią rozgraniczającą terenu 2ZL, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW i terenem 5Ws.

### Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2017 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XXXVI.320.2017 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jeziórko - Ustanówek”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 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., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym 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). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 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.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Jak wynika z ustaleń § 21 ust. 1 części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Zasad obsługi terenu komunikacyjne*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 1 lit. b uchwały, „1) zjazdy na teren: (...) b) 2U – z ulicy zbiorczej (KD-Z, poza granicami planu), lokalnej (KDL) i dojazdowej (KD-D), (...)” podczas, gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, jak również w pozostałej części tekstowej uchwały, brak jest jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2U. Dodatkowo, jak wynika z § 27 ust. 1 uchwały, przedmiotowy plan zawiera „1. Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem *1Ws, 2Ws, 3Ws, 4Ws, 5Ws, 6Ws, 7Ws, 8Ws, 9Ws, 10Ws, 11Ws, 12Ws, 13Ws, 14Ws, 15Ws*: (...)”, podczas, gdy na rysunku planu miejscowego brak jest jednostek terenowych oznaczonych symbolami: *2Ws, 3Ws, 4Ws* i *10Ws*.

Ponadto, na rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik nr 1 do uchwały, w ramach jednej jednostki terenowej, wyznaczonej za pomocą linii rozgraniczających, przypisano trzy różne przeznaczenia oznaczając tak wyznaczony teren trzema odrębnymi symbolami: *1UR, 2UR* i *2U/MN*, przy czym co warto podkreślić, w tekście uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem *2U/MN* nie określono przeznaczenia terenu, zawarto jednak następujące ustalenia:

- § 8 ust. 1 pkt 2 lit. j tiret drugie uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu poprzez: (...) 2) ustalenia wynikające z ochrony środowiska i zdrowia ludzi: (...) j) zakwalifikowanie poszczególnych terenów do grup, dla których w przepisach odrębnych obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu: (...) – wszystkie tereny oznaczone symbolami *MN/U, U/MN* do terenów zabudowy mieszkaniowej z usługami, (...)”;

- § 13 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się zasady rozbudowy i budowy systemów komunikacji: (...) 4) dla wszystkich terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami MN, MN/ZL, MN/U, U/MN, U, UR, UK, UO, US ustala się wymóg spełnienia na każdej działce budowlanej wskaźników parkingowych określonych poniżej: (...)”;
- § 15 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: (...) 2) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych: (...) c) 1400 m<sup>2</sup> na terenach usługowo- mieszkaniowych U/MN, MN/U, nieuciążliwych usług U, UR, usług kultury i oświaty UK/UO, (...)”.

Brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu skutkuje tym samym niemożnością zastosowania tej części planu w praktyce.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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”.

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 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 nawiguje. 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 tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie 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.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, doszło także w odniesieniu do kolejnych terenów, dla których zgodnie z rysunkiem planu miejscowego wyznaczono wprawdzie linie rozgraniczające tereny, lecz nie określono symbolów przeznaczenia tych terenów (zarówno literowych, jak i cyfrowych). Powyższe dotyczy terenów usytuowanych pomiędzy:

- wschodnią linią rozgraniczającą terenu 1KDL i terenem 9Ws;
- wschodnią linią rozgraniczającą terenu 1KDL, południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN oraz terenem 9Ws;
- południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, a wschodnią linią rozgraniczającą terenu 9Ws, a także graniczącego od południa i wschodu z terenem bez określonego przeznaczenia;
- południową i wschodnią linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 9Ws, a także graniczącego od południa i zachodu z terenem bez określonego przeznaczenia;
- południową linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, a także graniczącego od zachodu, wschodu i południa z terenem 9Ws;
- wschodnią linią rozgraniczającą jednego terenu oznaczonego trzema symbolami 1UR, 2UR i 2U/MN, południową linią rozgraniczającą terenu 1KDD, zachodnią oraz południową linią rozgraniczającą terenu 7MN oraz terenem 10ZP i 9Ws;
- południową linią rozgraniczającą terenu 7MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW oraz terenem 9Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW oraz terenem 9Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 5KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 6KDW oraz terenem 11Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 6KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW oraz terenem 12Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 19MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW oraz terenem 13Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 16MN oraz terenem 6Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 4MN, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 8KDW, zachodnią linią rozgraniczającą terenu 9KDW oraz terenem 7Ws;
- północną linią rozgraniczającą terenu 1KDW, a terenami 1MN i 2MN;

- północną linią rozgraniczającą terenu 2KDL, a terenami 2MN i 4MN/U;
- północną linią rozgraniczającą terenu 2ZL, wschodnią linią rozgraniczającą terenu 7KDW i terenem 5Ws.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie winny zostać zastosowane przepisy rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym przede wszystkim zawarte w:

- § 4 pkt 1, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: 1) 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, w brzmieniu: „*Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia; (...)*”,

oraz w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, doszło także w odniesieniu do oznaczeń liniowych, wśród których § 4 ust. 1 pkt 1 lit. b i c uchwały, wymienia m.in. ustalenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz nieprzekraczalnych linii zabudowy, a jak wynika z ustaleń:

- § 11 ust. 1 pkt 6 uchwały: „*1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 6) nieprzekraczalne linie zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu, w tym: a) 12,0 m od granicy lasu, b) 8,0 m od linii rozgraniczającej drogi zbiorczej (poza granicami planu), c) 5,0 m od linii rozgraniczającej dróg lokalnych, dojazdowych, wewnętrznych i ciągów pieszych i pieszo – jezdnych, d) 12,0 m od granicy rowów melioracyjnych, e) 6,0 m od granicy rowów melioracyjnych na terenie 6Ws;”;*
- § 13 ust. 3 uchwały: „*3. Ustala się jako obowiązujące klasy, przebieg i szerokość dróg w liniach rozgraniczających zgodnie z poniższą tabelą: (...)*”, przy czym w tabeli tej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1KDD, 1KPJ, 2KPJ, 3KPJ, 4KPJ, 5KPJ i 5KDW parametry dróg ustalono zgodnie z szerokościami określonymi na rysunku planu.

Tymczasem zgodnie z legendą rysunku planu, wymiarowanie ww. oznaczeń liniowych zostało zakwalifikowane do elementów informacyjnych opisanych jako „wymiarownie”.

Organ nadzoru stwierdza ponadto, że przy podejmowaniu uchwały sformułowano sprzecznie wewnętrznie ustalenia. Zgodnie bowiem z ustaleniem § 7 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „*1. Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego poprzez: (...) 4) kształtowanie układu terenów zieleni 1ZP - 8ZP wzdłuż terenów rowów melioracyjnych; (...)*”, podczas gdy z ustaleń § 25 ust. 1 uchwały wynika, że plan zawiera „*1. Ustalenia szczegółowe dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem 1ZP, 2ZP, 3ZP, 4ZP, 5ZP, 6ZP, 7ZP, 8ZP, 9ZP, 10ZP, 11ZP, 12ZP, 13ZP, 14ZP, 15ZP: (...)*”.

Ponadto, zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, jednostka terenowa oznaczona symbolem 14MN jest położona w granicach 50 m strefy sanitarnej od cmentarza, dla której ma zastosowanie zapis § 8 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały w brzmieniu: „*1. Ustala się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu poprzez: (...) 2) ustalenia wynikające z ochrony środowiska i zdrowia ludzi: (...) e) zakaz lokalizacji zabudowy mieszkaniowej w odległości 50,0 m od granic cmentarza; (...)*”. Tymczasem, jak wynika z ustaleń § 18, tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Przeznaczenia*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 1

lit. a uchwały, przeznaczeniem podstawowym dla terenu oznaczonego symbolem 14MN jest właśnie zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że zarówno ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną, jak również wewnętrzna sprzeczność ustaleń, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co doprowadzi do wewnętrznej spójności uchwały oraz do zgodności z ustawą o p.z.p., a także przepisami odrębnymi, nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych.

W tym miejscu wskazać również należy, iż w przedmiotowej sprawie, sposób określenia wysokości zabudowy, w ramach ustaleń dla terenu zabudowy zagrodowej, oznaczonej symbolem 1R ustala, że przeznaczeniem dopuszczonym nie jest jednak zabudowa zagrodowa, lecz realizacja budynków w całości wykorzystywanych do pozarolniczej działalności gospodarczej, ponieważ w § 28 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 uchwały, określona została m.in. **wysokość zabudowy mieszkaniowej, garażowej i gospodarczej**. Zatem, maksymalna wysokość zabudowy zagrodowej, w tym wysokość budynków inwentarskich, związanych z rolnictwem i produkcją rolną, nie została w ogóle określona w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego, co stanowi o naruszeniu 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 związku z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie parametry i wskaźniki, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., winny zostać określone w odniesieniu do ściśle określonego przeznaczenia terenu, które również musi zostać określone w sposób jednoznaczny.

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.*

Ponadto Rada Gminy Prażmów ustaliła w § 14 ust. 1 pkt 5 lit. f uchwały: „1. Ustala się ogólne zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej: (...) 5) w zakresie zaopatrzenia w **energię elektryczną**: (...) f) ustala się zasięg strefy potencjalnego szkodliwego oddziaływania elektroenergetycznej linii średniego napięcia zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z rysunkiem planu, napowietrzne linie elektroenergetyczne 15kV przechodzą m.in. przez tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i mieszkaniowo jednorodzinnej – usługowej. Zgodnie zaś z wymogami § 314 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422, z późn. zm.), w brzmieniu: „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*” oraz § 4 „*Pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi*

dzielą się na: 1) pomieszczenia przeznaczone **na stały pobyt ludzi**, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa dłużej niż 4 godziny, 2) pomieszczenia przeznaczone **na czasowy pobyt ludzi**, w których przebywanie tych samych osób w ciągu doby trwa od 2 do 4 godzin łącznie". Tymczasem w ustaleniach planu miejscowego brak zapisów wprowadzających wprost ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu terenu spełniających powyższe wymagania.

Formułując ograniczenia w zagospodarowaniu oraz zabudowie, zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., uchwałodawca winien zatem w sposób jednoznaczny wykluczyć możliwość realizacji zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi w ww. strefie. Tymczasem w ustaleniach uchwały nie wprowadzono jednoznacznych zakazów w tej materii, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3MN, 4MN, 7MN, 19MN, 1MN/U, 2MN/U i 4MN/U, o których mowa odpowiednio w § 18 i § 20 uchwały.

Stanowisko organu nadzoru w tym zakresie znajduje potwierdzenie, m.in. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15 w sprawie ze skargi kasacyjnej Gminy Chlewiska od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 280/15 w sprawie ze skargi Gminy Chlewiska na rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 17 listopada 2014 r., znak: LEX-I.4131.156.2014.JF w przedmiocie stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Organ nadzoru dokonując oceny prawnej podjętej uchwały stwierdza, iż sformułowano w niej ustalenia dotyczące zasad lokalizowania tablic, urządzeń reklamowych i szyldów, w tym zakazu ich realizacji, jak również ogrodzeń, które wykraczają poza zakres delegacji ustawowej określonej w art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w:

- § 5 ust. 1 pkt 15 – 19 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekróć w przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 15) **nośniku reklamy** - należy przez to rozumieć urządzenie reklamowe w jakiegokolwiek materialnej formie ze stałą lub zmienną powierzchnią ekspozycyjną: nieoświetloną, oświetloną lub podświetloną; przeznaczone do eksponowania reklamy; nie będące znakiem w rozumieniu przepisów o znakach i sygnałach drogowych, elementem gminnego systemu informacji przestrzennej lub pojazdem samobieżnym; 16) **reklamie** – należy przez to rozumieć przekazywaną w jakiegokolwiek wizualnej formie i przy wykorzystaniu nośnika reklamy informację o różnego rodzaju towarach i usługach; 17) **szyldzie** - należy przez to rozumieć zewnętrzne oznaczenie stałego miejsca wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, zawierające elementy informacji wizualnej; 18) **szyldzie reklamowym** – należy przez to rozumieć rodzaj powiększonego szyldu, umieszczanego w sąsiedztwie witryny lub wejścia do lokalu, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, zawierającego grafikę informacyjno-reklamową, określającą nazwę i charakter prowadzonej działalności oraz logo firmowe; 19) **bannerze** – należy przez to rozumieć rodzaj reklamy będącej grafiką na nośniku tekstylnym lub pcv, rozpiętej na niezależnej konstrukcji z mocowaniem nośnika po jego obrzeżu; (...)*”;
- § 7 ust. 1 pkt 7 - 12 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładunku przestrzennego poprzez: (...) 7) zakaz umieszczania wolnostojących nośników reklamowych i reklam z wyjątkiem szyldów dotyczących działalności prowadzonej w konkretnym obiekcie; 8) zakaz realizacji reklam i szyldów w ciągach szpalerów drzew i na drzewach w pasie drogowym; 9) dopuszczenie umieszczania wolnostojących nośników reklamowych i reklam w granicach obszaru objętego planem miejscowym; 10) dopuszczenie lokalizowania reklam na terenach: U i US, na budynkach o maksymalnej powierzchni jednej reklamy wraz z jej ramą 3 m<sup>2</sup>; 11) zakaz lokalizowania szyldów, szyldów reklamowych i bannerów na ogrodzeniach; 12) sytuowanie reklam i nośników reklamowych nieokreślonych w przepisach odrębnych dopuszcza się z uwzględnieniem: a) zakazu utrudniania ruchu kołowego lub pieszego,*

- b) nie lokalizowania reklam i nośników reklamowych w miejscach zastrzeżonych dla znaków drogowych lub w sposób utrudniający odczytywanie tych znaków, c) uzyskania stosownej zgody na reklamę wydanej przez zarządzającego drogą – w przypadku pasa drogowego - lub wydanej przez właściciela bądź zarządzającego – w stosunku do pozostałych terenów.”;
- § 11 ust. 1 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zasady zagospodarowania terenu: (...) 9) stosowanie ogrodzeń pod następującymi warunkami: a) wprowadzenie ogrodzeń ażurowych o prześwicie minimum 40% na całej powierzchni, b) o wysokości do 1,7 m, c) zakaz stosowania ogrodzeń z prefabrykowanych elementów betonowych od strony dróg, d) dopuszcza się podmurówkę ogrodzenia nieprzewyższającą poziomu terenu zapewniającymi możliwość migracji drobnych przedstawicieli fauny, e) wjazdy na działki budowlane od dróg publicznych: lokalnych (KDL) i dojazdowych (KDD), z dopuszczeniem sytuowania bram w minimalnej odległości 5,0 m od naroży trójkątów widoczności wyznaczonych przy skrzyżowaniach dróg, zgodnie z przepisami odrębnymi, f) linie ogrodzenia od strony dróg publicznych winny być lokalizowane w liniach rozgraniczających tych dróg, g) bramy i furtki w ogrodzeniach nie mogą otwierać się na zewnątrz działki; dopuszcza się ich miejscowe wycofanie w celu ominięcia przeszkód typu: drzewo, urządzenia infrastruktury technicznej, i w miejscu sytuowania bram wjazdowych, h) nakaz umiejscowienia bram wjazdowych w odległości minimum 2 m od linii rozgraniczających działki, i) linia ogrodzeń winna przebiegać w odległości minimum 0,5 m od gazociągu, j) linia ogrodzeń winna przebiegać w odległości minimum 3 m od górnej krawędzi rowów melioracyjnych, k) dla budownictwa jednorodzinnego szafki gazowe powinny być lokalizowane w linii ogrodzenia.”;
  - § 18 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 11 i 12 uchwały, w brzmieniu: „(...) 11) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt 9; 12) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 7-12; (...)”;
  - § 19 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 11 i 12 uchwały, w brzmieniu: „(...) 11) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 12) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)”;
  - § 20 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 9 i 11 uchwały, w brzmieniu: „9) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; (...) 11) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)”;
  - § 21 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 10 i 11 uchwały, w brzmieniu: „10) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 11) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)”;
  - § 22 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 10 i 11 uchwały, w brzmieniu: „10) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 11) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)”;
  - § 23 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 10 i 11 uchwały, w brzmieniu: „10) zasady kształtowania ogrodzeń

- zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 11) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)"
- § 24 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 9 i 10 uchwały, w brzmieniu: „9) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 10) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)"
  - § 25 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 5 i 6 uchwały, w brzmieniu: „5) zakaz stosowania ogrodzeń; 6) zakaz sytuowania reklam i nośników reklamowych.";
  - § 26 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „4) zakaz sytuowania reklam i nośników reklamowych.";
  - § 27 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 2 i 5 uchwały, w brzmieniu: „2) zakaz grodzenia; (...) 5) zakaz sytuowania reklam i nośników reklamowych.";
  - § 28 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, kolumna pn. Zakres ustalenia, pkt 10 i 11 uchwały, w brzmieniu: „10) zasady kształtowania ogrodzeń zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 9; 11) zasady sytuowania reklam i nośników reklamowych zgodnie z § 7 ust. 1 pkt. 7-12; (...)"

Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 37a ustawy o p.z.p. zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, mogą być jedynie przedmiotem regulacji w formie oddzielnej uchwały, będącej aktem prawa miejscowego (vide art. 37a ust. 4 ustawy o p.z.p.), przy czym w uchwale tej zgodnie z dyspozycją art. 37a ust. 3 ustawy o p.z.p., rada gminy może ustalić zakaz sytuowania ogrodzeń oraz tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, z wyłączeniem szyldów.

W tym miejscu wskazać należy, iż z dniem 11 września 2015 r. weszła w życie ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 z późn. zm.), która zawiera nowe regulacje dotyczące wprowadzania w gminie zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, w miejsce obowiązujących dotychczas unormowań zawartych w art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., a więc ustaleń o charakterze fakultatywnym zawieranych w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Uchylenie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p., które nastąpiło na mocy art. 7 pkt 3 lit. b ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu, oraz dodanie do ustawy o p.z.p. nowych rozwiązań prawnych, stosownie do których o tym, czy zostaną wprowadzone zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, rada gminy decyduje odrębnie od planu miejscowego uchwałą.

W przedmiotowej sprawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p. nie miał jednak zastosowania, bowiem fakultatywna możliwość formułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków sytuowania

obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane, możliwa była dla procedur planistycznych rozpoczętych od 21 października 2010 r. do 10 września 2015 r., zaś Rada Gminy Prażmów proces sporządzania planu miejscowego rozpoczęła na podstawie uchwały Nr VII/48/2007 z 14 sierpnia 2007 r.

Należy również wskazać, iż postanowienia uchwały podjętej na podstawie art. 37a ust. 1 ustawy o p.z.p., obowiązują niezależnie od treści uchwały w sprawie planu miejscowego, która też jest aktem prawa miejscowego. Z kolei zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu „*Regulacje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego obowiązujących w dniu wejścia w życie ustawy i przyjętych na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu dotychczasowym, obowiązują do dnia wejścia w życie uchwały, o której mowa w art. 37a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 7, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*”. Jednocześnie ustawodawca w art. 12 ust. 3 ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu wskazał, iż „*Do projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu, nieuchwalonych przez radę gminy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.*”.

Powyższe oznacza, iż z chwilą wejścia w życie takiej uchwały przestaną obowiązywać regulacje planów miejscowych w tym zakresie. W tym kontekście należy wskazać wyraźnie, że zgodnie z wolą ustawodawcy wyrażoną w ww. przepisie przestają obowiązywać jedynie te ustalenia planistyczne, które zostały sformułowane w oparciu o, niemożliwy do zastosowania w przedmiotowej sprawie, przepis art. 15 ust. 3 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. „*2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;*”. Konkretyzację przedmiotowego przepisu zawiera § 4 pkt 5 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymagania dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 5) ustalenia dotyczące wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych powinny zawierać w szczególności określenie zasad umieszczania w przestrzeni publicznej obiektów małej architektury, nośników reklamowych, tymczasowych obiektów usługowo-handlowych, urządzeń technicznych i zieleni, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;*”.

Niemniej jednak z określonego w § 3 ust. 1 pkt 14 uchwały zakresu planu wynika, że nie będzie on obejmował ustaleń dotyczących kształtowania przestrzeni publicznych. W planie nie określono zatem terenów stanowiących przestrzenie publiczne, co oznacza, że brak podstaw prawnych do formułowania ww. ustaleń.

Ustalenia planu w powyższym zakresie wykraczają poza kompetencje określone w art. 15 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 Konstytucji RP.

Nie można także uznać, że możliwość ustaleń planu dotyczących zasad i warunków sytuowania reklam, urządzeń reklamowych i ogrodzeń, wynika z przepisu 4 pkt 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszącego się do zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego, w brzmieniu: „*Ustala się następujące wymagania dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego: (...) 2) ustalenia dotyczące zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego powinny zawierać określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ochrony, określenie cech elementów zagospodarowania przestrzennego, które wymagają ukształtowania lub rewaloryzacji, oraz określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;*”, bowiem ustawodawca, z dniem 11 września 2015 r., uregulował

kwestie dotyczące m.in. zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń odrębną od planu miejscowego uchwałą, stanowiącą akt prawa miejscowego. Natomiast z ww. rozporządzenia wynika, że kwestie dotyczące nośników reklamowych oraz dotyczące wymogów kształtowania ładu przestrzennego uregulowano w jego odrębnych przepisach, tj. odpowiednio w § 4 pkt 5 i § 4 pkt 2, co wskazuje, że nie mogą być stosowane zastępczo.

Rozumiejąc z jednej strony istotność regulacji w powyższym zakresie należy zauważyć, iż to jedynie do kompetencji organów gminy zależy sprawność w podejmowaniu uchwały reklamowej.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) **upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw;** 2) **wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.**”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „**W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.**”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „**W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych**”.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 8) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;*”. Zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „ustalenia dotyczące szczególonych 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”.

Tymczasem, w ramach ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, sformułowano ustalenia dotyczące podziału nieruchomości. Powyższe wynika z:

- § 7 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „(...) 1) podział obszaru objętego planem na tereny, w ramach których obowiązują określone zasady zagospodarowania i zabudowy, zawarte w ustaleniach szczególnych w tym: a) minimalnej powierzchni nowowydzielonej działki budowlanej, (...)”;
- § 15 ust. 1 pkt 1, 2, 5, 6 i 7 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ustala się szczególone zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) dokonywany podział nieruchomości zapewnia zagospodarowanie każdej działki zgodnie z planem i obowiązującymi przepisami odrębnymi; 2) minimalna powierzchnia nowo wydzielanych działek budowlanych: a) 1200 m<sup>2</sup> na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej oznaczonej symbolem MN, b) 1400 m<sup>2</sup> na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonej symbolem MN dla działek pod zabudowę bliźniaczą, w przypadku, gdy wydzielenie dotyczy minimum 2 działek przylegających do siebie w ramach ciągu działek, c) 1400 m<sup>2</sup> na terenach usługowo- mieszkaniowych U/MN, MN/U, nieuciążliwych usług U, UR, usług kultury i oświaty UK/UO, d) 3000 m<sup>2</sup> dla zabudowy zagrodowej na terenach rolniczych R, e) na terenach usług sportu i rekreacji US zgodnie z wydzieleniem na rysunku planu; (...) 5) dla działek z dopuszczoną zabudową, przy podziale*



*działki lub scaleniu, nakazuje się zapewnić dostęp z dróg publicznych lub skomunikowanych z nimi dróg wewnętrznych, pozostałe przypadki zgodnie z przepisami odrębnymi; 6) w stosunku do nowo wydzielonych działek zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi dla dopuszczenia na działce zabudowy określonej w planie nakazuje się spełnić minimalną powierzchnię działek zgodnie z zapisami tego paragrafu; 7) w planie dopuszcza się istniejące wielkości działek budowlanych na cele budowlane;”;*

- § 18 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) adaptacja podziałów dokonanych przed wejściem w życie niniejszego planu;”;
- § 28 ust. 1 w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) adaptacja podziałów dokonanych przed wejściem w życie niniejszego planu.”.

Przypomnieć należy, iż procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121). 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 *scalenia i podziału*.

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

Zawierając 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.

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.).

Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Gminy Prażmów przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 14 sierpnia 2007 r., to tym samym, nie miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej **działki budowlanej**.

**Ponadto stwierdzić należy, że dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”**

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700 z późn. zm.).

Podsumowując, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Prażmów, nie miała jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących **podziałów nieruchomości, czy adaptacji podziałów**, w odniesieniu do trybu scalenia i podziału, jak również określenia 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.), które nie jest jednak tożsame z ustaleniem zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Przepisy obowiązujące w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, na podstawie 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, upoważniały organy gminy, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, wyłącznie do określenia powierzchni działek, minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów **działek**, a także kąta położenia **działek** w stosunku do pasa drogowego.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12; cbosa
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12; cbosa;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

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, będącą 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”*.

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 szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych 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.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt,

iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Przyznana radzie gminy kompetencja, w zakresie uchwalania planu miejscowego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.), **nie oznacza zupełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.** Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest **na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiegokolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.** Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej.

W związku z powyższym Rada Gminy Prażmów, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 8 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały, w brzmieniu: „(...) 2) *ustalenia wynikające z ochrony środowiska i zdrowia ludzi: (...) h) w zakresie ochrony urządzeń wodnych: (...) – na odcinkach dróg, zjazdów i przejazdów możliwość wprowadzenia w ciąg rowu rurociągow, po uzgodnieniu z właściwym organem do spraw melioracji i urządzeń wodnych, (...)”;*
- § 14 ust. 1 pkt 5 lit. g uchwały, w brzmieniu: „(...) 5) w zakresie zaopatrzenia w **energię elektryczną**: (...) g) *lokalizacja obiektów budowlanych w zasięgu strefy potencjalnego szkodliwego oddziaływania elektroenergetycznej linii średniego napięcia wymaga uzgodnienia z Zakładem Energetycznym*”.

Również ustalenia zawarte w § 9 ust. 1 pkt 2 - 5 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ustala się zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej poprzez: (...) 2) przeprowadzenie archeologicznych badań wykopaliskowych na terenach niezabudowanych, użytkowanych rolniczo, objętych strefą ochrony konserwatorskiej przed zmianą użytkowania terenu, zgodnie z przepisami odrębnymi; do czasu przeprowadzenia badań wykopaliskowych obowiązuje zakaz zmiany użytkowania terenu; 3) w strefach ochrony konserwatorskiej na terenach zabudowanych lub częściowo zabudowanych, realizację planowanych i uzgodnionych inwestycji, uzależnia się od wyników przeprowadzenia: a) archeologicznych badań wykopaliskowych, b) nakaz stałego nadzoru archeologicznego przy wszelkich robotach ziemnych, związanych z realizacją zamierzonych inwestycji, z rygiorem zmiany nadzoru na archeologiczne badania wykopaliskowe, w przypadku ujawnienia w wykopach budowlanych obiektów archeologicznych; 4) w strefach ochrony konserwatorskiej, warunkiem wydzielenia działki pod drogi lub poszerzenie drogi*

*i dopuszczenie korzystania z tej drogi jest przeprowadzenie archeologicznych badań wykopaliskowych, wyprzedzających korzystanie z wydzielonej drogi; 5) szczególnie zakres badań i prac archeologicznych określa Wojewódzki Konserwator Zabytków na etapie uzgadniania lokalizowanej inwestycji.*”, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących w *obszarze występowania stanowisk archeologicznych* wyznaczonym w planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. po. 2187), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”*. Wskazane upoważnienia określają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.

W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowanie uchwały, wykracza poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących dla zabytków nieruchomych i obszarów wpisanych do rejestru zabytków oraz **w strefie ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych**.

W tym konkretnym przypadku, kwestionowany przez organ nadzoru zapis **§ 9 ust. 1 pkt 2 - 5** uchwały, stanowi zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 91 ust. 4 pkt 5 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, z którego wynika, iż: *„4. Do zadań wykonywanych przez wojewódzkiego konserwatora zabytków należy w szczególności: (...) 5) sprawowanie nadzoru nad prawidłowością prowadzonych badań konserwatorskich, architektonicznych, prac konserwatorskich, restauratorskich, robót budowlanych i innych działań przy zabytkach oraz badań archeologicznych;”*. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym ustanawiania nadzoru archeologicznego.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych uchwały.

Ponadto, z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż w ustaleniach:

- § 18 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a uchwały;
- § 18 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. b uchwały;
- § 19 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a uchwały;
- § 19 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. b uchwały;
- § 20 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a uchwały;
- § 21 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a uchwały;
- § 23 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 6 lit. a uchwały;
- § 24 ust. 1, w części tabelarycznego zestawienia dotyczącego *Warunków zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego*, kolumna pn. *Zakres ustalenia*, pkt 5 lit. a uchwały;

określono *de facto* sposób pomiaru wysokości zabudowy dla terenów oznaczonych symbolami: od 1MN do 21MN, 1MN/ZL, 2MN/ZL, od 1MN/U do 5MN/U, 1U, 1UK/UO, 1US, podczas, gdy zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wynika jedynie wymóg określenia gabarytów i **wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej sam sposób pomiaru wysokości budynków określony już został w § 6 rozporządzenia z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „*wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższym położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższego położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę powierzchnię maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższego położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi*”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.).

Należy również wskazać, iż powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może 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.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

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 części.

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

- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie konieczności powiązania części tekstowej planu z jego częścią graficzną;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania 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, nie dotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał dwukrotne powtórzenie w ustaleniach § 18 ust. 1 uchwały, oznaczenia jednostki terenowej 16MN.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVI.320.2017 Rady Gminy Prażmów z 28 grudnia 2017 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Jeziórko - Ustanówek”, 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 Szipera