



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 kwietnia 2018 r.

WNP-I.4131.42.2018.JF

**Rada Gminy Kampinos  
ul. Niepokalanowska 3  
05 – 085 Kampinos**

### **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 LX/275/18 Rady Gminy Kampinos z 26 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Komorów w gminie Kampinos”.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 26 marca 2018 r. Rada Gminy Kampinos podjęła uchwałę Nr LX/275/18 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Komorów w gminie Kampinos”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2, art. 20 ust. 1, art. 28 ust. 2 i art. 29 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając

na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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 § 2 ust. 2 pkt 1 lit. b oraz d uchwały: „(...) 1. Szerokość w liniach rozgraniczających - zgodnie z rysunkiem planu i zamieszczonymi na nim charakterystycznymi wymiarami, odpowiednio: (...) b) szerokość poszerzenia drogi dojazdowej w obszarze 12.5 KDd – od 2,00 m do 2,50 m oraz trójkątne poszerzenie w obrębie skrzyżowania, (...) d) szerokość dróg dojazdowych w obszarach 12.2 KDd, 12.3 KDd i 12.4 KDd – 10,00 m oraz trójkątne poszerzenia w obrębie skrzyżowań.”,

podczas, gdy na rysunku planu miejscowego nie wyznaczono linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, pomiędzy drogami klasy dojazdowej, oznaczonymi symbolami: 12.3 KDd i 12.2 KDd oraz 12.3 KDd i 12.5 KDd.

Ponadto, jak wynika z ustaleń:

- § 2 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Ustala się, że obszary oznaczone na rysunku planu symbolami: 12.9 MNu, 12.10 MNu, 12.11.MNu, 12.12 MNu, 12.13.MNu, 12.14 MNu, 12.15 MNu, 12.16 MNu, 12.17 MNu i 12.18 MNu przeznaczone są do utrzymania istniejącej i realizacji projektowanej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z niezbędnymi do jej funkcjonowania budynkami gospodarczymi i garażami - jako funkcji podstawowej, zabudowy usługowej - jako funkcji uzupełniającej, a także niezbędnej, obsługującej funkcję podstawową lub uzupełniającą, infrastruktury technicznej, przy zachowaniu przepisów odrębnych i następujących zasad i warunków ich zagospodarowania: (...)”;
- § 2 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „(...) 5. Ustala się, że obszary oznaczone na rysunku planu symbolami: 12.19 WS, 12.20 WS, 12.21 WS, 12.22 WS i 12.23 WS przeznaczone są pod wody śródlądowe, przy zachowaniu przepisów odrębnych i następujących zasad i warunków ich zagospodarowania: (...)”,

podczas gdy, na rysunku planu miejscowego nie wyznaczono linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, również pomiędzy terenami oznaczonymi symbolami 12.21 WS i 12.16 MNu, w granicach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 295, obręb Komorów w gminie Kampinos.

Brak określenia linii rozgraniczających ww. tereny stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587) i skutkuje tym samym niemożnością zastosowania tej części planu w praktyce, z uwagi na brak rozdzielenia ww. jednostek terenowych względem siebie.

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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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 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 ulice, 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 rzeczzonego 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). Wiązą 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.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest m.in. określenie linii zabudowy. Obligatoryjność ustaleń w zakresie określenia linii zabudowy wynika również z dyspozycji § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Stanowisko takie znajduje swoje odzwierciedlenie, m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r., sygn. akt II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „*Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerywać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane od krawędzi drogi. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr

112/14, w którym stwierdzono, że „Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej 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 (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym stwierdzono, że „Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Oznacza to, że plan miejscowy musi zawierać ustalenia, o których mowa w wyżej wymienionym przepisie, jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń. Zdaniem Sądu taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie skoro Rada Miejska w Łomiankach, na tych terenach ustaliła projektowaną zabudowę, przy czym nie przeniosła tych ustaleń na rysunek planu. Zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym plan miejscowy zawiera część tekstową oraz graficzną; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto w planie miejscowym stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie rysunku planu miejscowego z tekstem planu miejscowego. Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji oraz spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. Z takim stanem rzeczy mamy do czynienia w przypadku zaskarżonej uchwały.”.

Stanowisko judykatury, znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności

*przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.*

Powyższe oznacza, że brak jest jakichkolwiek podstaw prawnych do zawierania zapisów dotyczących „wybiórczego”, czy też alternatywnego stosowania ustaleń dotyczących linii zabudowy. Tymczasem, w § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „8) W przypadku budynku na działce budowlanej przylegającej do drogi wewnętrznej, nie wyznaczonej liniami rozgraniczającymi na rysunku planu, odległość tego budynku od granicy pasa drogowego tejże drogi ustala się na minimum 5,00 m.”.

Powyższy zapis dotyczy ustaleń w zakresie minimalnej odległości dla lokalizowanych budynków, co wypełnia definicję nieprzekraczalnej linii zabudowy, o której mowa w § 1 ust. 4 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „4. Ileokroć w planie jest mowa o: (...) 9) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć pokazaną na rysunku planu linię, w której może być umieszczona ściana budynku lub fragment ściany budynku, bez jej przekraczania w kierunku linii rozgraniczającej drogi lub w kierunku innego elementu zagospodarowania; nieprzekraczanie to nie dotyczy elementów architektonicznych budynku takich jak: balkon, wykusz, gzyms, okap dachu, rynna, rura spustowa, podokiennik oraz innych detali wystroju zewnętrznego budynku,”, nie znajduje jednak odzwierciedlenia na rysunku planu stanowiącym załącznik nr 1.

Z cytowanych powyżej ustaleń: § 1 ust. 4 pkt 9 uchwały wynika, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa. Obszar ten musi w sposób precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków, co wynika wprost z przytoczonej powyżej definicji nieprzekraczalnej linii zabudowy. Linia ta została w sposób precyzyjny określona na rysunku planu i nie można jej w sposób dowolny przesuwac, bądź też uznać ją za nieistniejącą, co uczyniono za pomocą ustaleń, o których mowa w § 2 ust. 1 pkt 8 uchwały. W takiej sytuacji *de facto* to linia podziału geodezyjnego byłaby wyznacznikiem linii zabudowy, bo to wydzielana geodezyjnie w bliżej nie określonej przyszłości działka służąca, jako droga wewnętrzna służyłaby jako punkt odniesienia do sytuowania budynku.

Lokalizowanie zabudowy w granicach obszaru objętego planem miejscowym, nie zostało tym samym jednoznacznie określone, a więc umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy w zależności od np. wydawanych decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości, w wyniku którego wydzielona zostanie działka będąca drogą wewnętrzną.

Zgodnie z art. 93 ust. 3 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami



(Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.) „*Podział nieruchomości nie jest dopuszczalny, jeżeli projektowane do wydzielenia działki gruntu nie mają dostępu do drogi publicznej; za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. (...)”*. Z kolei stosownie do dyspozycji § 9 ust. 1 pkt 4, 8 i 9 rozporządzenia Rady Ministrów z 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz. U. Nr 268, poz. 2663), mapa z projektem podziału nieruchomości zawiera w szczególności: granice nieruchomości podlegającej podziałowi, przedstawione w kolorze czerwonym granice projektowanych do wydzielenia działek gruntu, a także przedstawione w kolorze czerwonym oznaczenia projektowanych do wydzielenia działek gruntu.

Powyższe oznacza, że m.in. w przypadku wydzielenia działki, która stanowić ma drogę wewnętrzną, podział ten z mocy **§ 2 ust. 1 pkt 8** uchwały, wykluczać będzie ze stosowania ustalenia dotyczące określonych na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, które stanowią obligatoryjny element planu miejscowego. Z ustaleń tych wynika także, iż to podział nieruchomości, bądź fakt użytkowania części terenu jako drogi wewnętrznej, decydować będzie o faktycznym rozmieszczeniu budynków, na obszarze objętym planem, nie zaś wyznaczona na rysunku planu nieprzekraczalna linia zabudowy, co stanowi o sprzeczności ustaleń części tekstowej z częścią graficzną. Sprzeczność taka kwalifikowana jest, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części dotyczącej wadliwych ustaleń.

Ustalenia, o których mowa powyżej zostały również sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego. Zdaniem organ nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, m.in. w wyrokach z: 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13 oraz 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Ponadto, mając na względzie, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem, dokonując oceny legalności ww. zapisów, a także ustaleń **§ 2 ust. 1 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: „7) *Przy zachowaniu pozostałych ustaleń planu w obszarach **12.10 MNu, 12.15 MNu i 12.16 MNu** dopuszcza się realizację dróg wewnętrznych, o szerokości pasa drogowego tych dróg minimum 8,00 m, z trójkątnym poszerzeniem pasa drogowego tych dróg w obrębie skrzyżowań z drogami publicznymi i wzajemnie ze sobą o długościach boków trójkąta równoległych do osi jezdni równych co najmniej 5,00 m. W przypadku realizacji drogi wewnętrznej bez przejazdu („ślepej”) dłuższej niż 60,0 m należy ją zakończyć placykiem do zawracania o wymiarach minimum 12,50 m x 12,50 m.”, należy brać pod uwagę przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).*

Zgodnie z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych, ilekroć w ww. akcie jest mowa o pasie drogowym, należy przez to rozumieć wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków

technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie stanowi, że pod pojęciem linii rozgraniczających drogę „(...) rozumie się (...) granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (...)”.

Powyższe wskazuje, że pojęcia pasa drogowego i linii rozgraniczających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu – są nierozdzielnie związane.

W tym przypadku organ stanowiący gminy zastosował pojęcie pasa drogowego, odnosząc je do sytuacji realizacji dróg wewnętrznych nieoznaczonych na rysunku planu.

Skoro zatem organ sporządzający plan zamierzał dopuścić na terenach nim objętych, budowę, niewyznaczonych na rysunku planu miejscowego, dróg wewnętrznych, nie mógł określać minimalnych wymogów w zakresie szerokości tego rodzaju dróg operując pojęciem **pasa drogowego**, bowiem pas drogowy – jak wskazano wyżej – jest pojęciem definiowanym ustawowo przy pomocy linii granicznych wydzielających grunt, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu.

Stosowanie w części tekstowej planu miejscowego pojęcia *pasa drogowego* bez jednoczesnego wyznaczenia jego lokalizacji na załączniku graficznym, stanowi istotne naruszenie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych oraz § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z dyspozycji § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, powinno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie miał § 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.), zgodnie z którym: „Budynki 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”, w związku z cytowanym na wstępie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Tymczasem, Rada Gminy Kampinos nie zastosowała się do wyżej przywołanych przepisów odrębnych, bowiem jak wynika z ustaleń § 6 pkt 1 lit. a oraz b uchwały, w brzmieniu: „Dla obszarów, o których mowa w §2, ustala się następujące szczególne warunki zagospodarowania oraz ograniczenia w użytkowaniu terenu:

1) W pokazanych na rysunku planu pasach technologicznych linii elektroenergetycznych, odpowiednio, 400 kV relacji Oltarzew ÷ Płocko szerokości 80 m (po 40 m w obie strony od osi linii)

i 220 kV relacji Mory ÷ Podolszyce o szerokości 50 m (po 25 m w obie strony od osi linii) ustala się:

a) obowiązuje zakaz lokalizacji budynków mieszkalnych oraz obiektów budowlanych przeznaczonych na stały pobyt ludzi;

b) dopuszcza się możliwość lokalizacji pozostałych obiektów budowlanych nieprzeznaczonych na stały pobyt ludzi pod warunkiem uwzględnienia wymogów określonych w przepisach odrębnych oraz normach dotyczących projektowania linii elektroenergetycznych; (...)."

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 314, w związku z § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy zwrócić uwagę na fakt, iż organ nadzoru wydał już rozstrzygnięcie nadzorcze z 10 grudnia 2014 r., znak: LEX-I.4131.189.2014.RM, stwierdzające w części nieważność uchwały Nr LXII/258/14 Rady Gminy Kampinos z 13 listopada 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Komorów w gminie Kampinos”, wskazując na możliwość kontynuowania przez organ wykonawczy gminy, w trybie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XXII/94/12 Rady Gminy Kampinos z 30 maja 2012 r.

Tymczasem, dokonując analizy ponownie podjętej uchwały Nr LX/275/2018 Rady Gminy Kampinos z 26 marca 2018 r., w tym ustaleń § 3 pkt 4 tej uchwały, stwierdzono, że w przeciwieństwie do ustaleń § 3 pkt 4 uchwały Nr LXII/258/14 Rady Gminy Kampinos z 13 listopada 2014 r., naruszają one ustalenia *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kampinos* przyjętego uchwałą Nr XXVI/121/08 Rady Gminy Kampinos z 29 listopada 2013 r., zwanego dalej „*Studium*”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan

miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. **Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium.** W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. **Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.**

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też **ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części** (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

Analiza rysunku Studium, określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego oraz tekstu Studium prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do terenów oznaczonych symbolami: **12.9 MNu, 12.10 MNu, 12.11 MNu, 12.12 MNu, 12.13 MNu, 12.14 MNu, 12.15 MNu, 12.16 MNu, 12.17 MNu i 12.18MNu**, pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium w zakresie określonych w nim wskaźników urbanistycznych.

Zgodnie bowiem z ustaleniami Studium zawartymi w części IV. pn. „*Kierunki rozwoju przestrzennego*”, Rozdział 2. pn. „*Kierunki przeznaczenia terenów oraz zasady i wskaźniki ich zagospodarowania*” (tekst Studium str. 52), w brzmieniu: „*(...) Poszczególnym obszarom gminy zostały przypisane podstawowe formy użytkowania oraz zasady i wskaźniki ich zagospodarowania : MN – Obszary o dominującej funkcji zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, z dopuszczeniem adaptacji istniejącej zabudowy zagrodowej oraz realizacji zabudowy rekreacyjnej, usługowej i produkcyjnej z wykluczeniem obiektów uciążliwych, t. j. powodujących przekroczenia ustalonych przepisami odrębnymi standardów jakości środowiska poza terenem, do którego inwestor ma tytuł prawny. Minimalna powierzchnia nowowydzielanych działek budowlanych – 1 000 m<sup>2</sup>. Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla działek w obszarach położonych poza otuliną Kampinoskiego Parku Narodowego (KPN) i Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu*

(WOChK) – 50% ÷ 70% (w zależności odwrotnej do odległości działki od tychże obszarów – otuliny KPN i WOChK). Minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej dla działek w obszarach położonych w granicach otuliny KPN lub w granicach WOChK – minimum 70%). (...)”.

Tymczasem, biorąc pod uwagę fakt, iż zgodnie z § 3 pkt 1 uchwały „(...) 1) W obszarach objętych planem, ze względu na położenie tych obszarów w całości w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego, budowa jakichkolwiek obiektów budowlanych i sposób zagospodarowania terenu spełniać muszą wymogi przepisów odrębnych dotyczących ochrony środowiska w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego. (...)”, ustalenia § 3 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „(...) 4) W obszarach oznaczonych na rysunku planu, będącym załącznikiem nr 1 do niniejszej uchwały, symbolami: 12.9 MNu, 12.10 MNu, 12.11 MNu, 12.12 MNu, 12.13 MNu, 12.14 MNu, 12.15 MNu, 12.16 MNu, 12.17 MNu i 12.18 MNu minimalną powierzchnię biologicznie czynną (w stosunku do działki budowlanej) ustala się w wielkości 60.”, **stanowią o naruszeniu ustaleń Studium w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej.**

Jak wynika z wyjaśnień Wójta Gminy Kampinos zawartych w piśmie z 18 kwietnia 2018 r., znak: GPR.6722.1.2017, stanowiącym odpowiedź na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 16 kwietnia 2018 r., znak: LEX-I.4131.42.2018.JF, „(...) Podstawą prawną do stwierdzenia, że ustalenia § 3 pkt 4 uchwały Rady Gminy Kampinos nie naruszają ustaleń obowiązującego „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kampinos”, przyjętego uchwałą Rady Gminy Kampinos nr XXVI/121/08 z dnia 29 września 2008 r., jest zawarte w ostatnim zdaniu części IV ust. 2 „Kierunki przeznaczenia terenów oraz zasady i wskaźniki ich zagospodarowania” tegoż „Studium...” upoważnienie dla organu sporządzającego plan miejscowy w brzmieniu: „Ustala się także, że warunek harmonijnego ukształtowania przestrzeni jest nadrzędny przy rozstrzyganiu, na etapie sporządzania planu miejscowego dla obszarów opisanych w STUDIUM, o rozmieszczeniu funkcji, a także cechach i wskaźnikach zabudowy i zagospodarowania terenu.”. Z treści tego upoważnienia wynika wprost, że wszędzie tam, gdzie bezrefleksyjne respektowanie ustalonych w tej samej części IV ust. 2 ustaleń „Studium...” minimalnych wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, zagrażałoby harmonijnemu ukształtowaniu przestrzeni, wolno, a nawet trzeba, te wskaźniki na etapie sporządzania planu korygować. (...)”.

Tymczasem, organ nadzoru wskazuje, iż w ustaleniach Studium zawartych w części IV., Rozdział 3. pn. „Kierunki i zasady ochrony środowiska przyrodniczego i jego zasobów” (tekst Studium str. 59), w ramach *Przestrzennej – instrumentalizacji polityki przestrzennej* znajduje się zapis, w brzmieniu: „(...)

- zachowanie przy zagospodarowaniu terenów na cele nierolnicze minimalnych wskaźników powierzchni biologicznie czynnej określonych w rozdziale KIERUNKI PRZEZNACZENIA TERENÓW ORAZ ZASADY I WSKAŹNIKI ICH ZAGOSPODAROWANIA niniejszego STUDIUM. (...)

Dodatkowym wzmacniającym ustaleniem Studium jest zapis zawarty w części IV., Rozdział 15. pn. „Synteza ustaleń studium wraz z uzasadnieniem przyjętych rozwiązań”, str. 76 – 77 Studium, w brzmieniu: „(...) Na najważniejszą część STUDIUM stanowiącą strategię rozwoju przestrzennego Gminy Kampinos, wypełniającą jego funkcję regulacyjną składają się:

- Część IV tekstu STUDIUM p.n. „KIERUNKI ROZWOJU PRZESTRZENNEGO”,
- 3 plansze geograficzne tworzące razem tzw. „Rysunek studium” p.n.: „POLITYKA PRZESTRZENNA – KIERUNKI ZAGOSPODAROWANIA”, „POLITYKA PRZESTRZENNA – OCHRONA ŚRODOWISKA PRZYRODNICZEGO I DÓBR KULTURY” i „POLITYKA PRZESTRZENNA – INSTRUMENTALIZACJA POLITYKI PRZESTRZENNEJ”.

Obydwa powyższe składniki STUDIUM stanowią załączniki do uchwały Rady Gminy przysądżającej o polityce przestrzennej Gminy Kampinos.

Ustala się także, że wszystkie rozstrzygnięcia merytoryczne zawarte na w/wym. 3 planszach graficznych i w skorelowanej z nimi części IV tekstu STUDIUM są wiążące przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W szczególności wiążące są zawarte tam nakazy, zakazy, ograniczenia i wskaźniki urbanistyczne – w zakresie jak to wynika z użytych tam sformułowań, (z uwzględnieniem zawartych w nich niekiedy zastrzeżeń, warunków, upoważnień i odstępstw) - według powszechnie stosowanych zasad interpretacji.

Natomiast użyte tam wszystkie sformułowania mniej ostre, t. j. zalecenia, propozycje, wskazania, preferencje i.t.p. z oczywistych powodów nie mają już takiej siły oddziaływania na kształt przyszłych planów miejscowych. Dlatego traktowane być muszą jako ukierunkowanie właściwych gremiów samorządowych i autorów projektów planów przy podejmowaniu szczegółowych rozstrzygnięć w każdej fazie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. (...)”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, że skoro z opinii projektanta przedmiotowego planu miejscowego wynikało, że „(...) ustalenie minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na bardzo wysokim poziomie 70% powodowałoby niekorzystne wrażenie „rozlewania się” osiedla i zatarcia się jego granic w bardzo słabo zurbanizowanym na dzień dzisiejszy terenie. (...)”, to przed dokonaniem zmiany ustaleń § 3 pkt 4 uchwały Nr LXII/258/14 Rady Gminy Kampinos z 13 listopada 2014 r. w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, należało dokonać zmiany ustaleń Studium gminy Kampinos. **Należy bowiem podkreślić, iż w ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe wskaźniki urbanistyczne określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.** Tym samym wskazane powyżej ustalenia stanowią o naruszeniu przez plan miejscowy, ustaleń części tekstowej Studium w zakresie wskaźnika minimalnej powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. i skutkuje stwierdzeniem nieważności przedmiotowej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „**W planie miejscowym określa się obowiązkowo:** (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, **minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Powyższe wynika również z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Skoro zatem wolą ustawodawcy jest by minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, był obligatoryjnym elementem planu miejscowego, to określenie go w planie z naruszeniem ustaleń studium oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wszystkich wadliwych ustaleń odnoszących się terenów oznaczonych symbolem MNu, nie jest bowiem możliwe obowiązywanie planu bez tegoż wskaźnika.

Naruszenie 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, dotyczy również terenu oznaczonego symbolem 12.24 EE, dla którego nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu.

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 w odniesieniu do większości terenów objętych tym planem w tym w odniesieniu do wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę kubaturową, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

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

- 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 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia linii rozgraniczających tereny;
- art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie w jakim plan dopuszcza do możliwości budowy pomieszczeń przeznaczonych na czasowy pobyt ludzi w obszarze ograniczonego zagospodarowania i zabudowy;
- art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 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.

**Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że stwierdzając nieważność uchwały, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontynuowania procedury planistycznej na podstawie uchwały Nr XXII/94/12 Rady Gminy Kampinos z 30 maja 2012 r. i dostosowania zapisów planu miejscowego do obowiązujących przepisów prawa.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LX/275/18 Rady Gminy Kampinos z 26 marca 2018 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu wsi Komorów w gminie Kampinos”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

