



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 7 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.110.2018.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 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

**stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL.376.2018 Rady Gminy Prażmów z 28 czerwca 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów I” - etap II”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 pkt 5;
- § 3 pkt 6;
- § 10 pkt 3 lit. i, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”;
- § 11 pkt 3 lit. a;
- § 11 pkt 3 lit. b, w zakresie sformułowania: „(...), poza budynkami, o których mowa w lit. a, budynki gospodarstw rolnych, w tym (...) pod warunkiem zlokalizowania budynku wymienionego w lit. a,”;
- § 11 pkt 3 lit. k, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”.

### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 28 czerwca 2018 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XL.376.2018 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów I” - etap II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego uchwalanym przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych

w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

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

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

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „2. *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 zaopatrzonej w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;*”. **Ustalenie zatem maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy oraz udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, a także określenie linii zabudowy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego.**

Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczone w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty. Tymczasem, przedmiotowa uchwała, zawiera normy niedookreślone, w ustaleniach:

- § 3 pkt 5 i 6 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia w zakresie ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) 5) dopuszcza się **stosowanie dowolnych wskaźników powierzchni zabudowy i terenu biologicznie czynnego dla działek przeznaczonych na potrzeby lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej lub na cele, o których mowa w § 3 pkt 2;** 6) dopuszcza się

stosowanie dowolnych wskaźników minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy w przypadku działek przeznaczonych na cele infrastruktury technicznej lub na cele, o których mowa w § 3 pkt 2;”;

- § 10 pkt 3 lit. i uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1.MN,U, 3.MN,U**: (...) 3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) i) linie zabudowy nieprzekraczalne - zgodnie z rysunkiem planu; w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”;
- § 11 pkt 3 lit. k uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **2.MR**: (...) 3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) k) linie zabudowy nieprzekraczalne - zgodnie z rysunkiem planu; w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Gminy Prażmów nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania przepisów prawa. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Należy również wskazać, iż w zakresie wyznaczenia linii zabudowy 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*”.

Ponadto z ustaleń § 10 pkt 3 lit. i oraz § 11 pkt 3 lit. k uchwały wynika, że zapisy te dotyczą ustaleń w zakresie minimalnej odległości dla lokalizowanych budynków, poprzez odniesienie wprost do ustaleń w zakresie linii zabudowy, podczas gdy linia zabudowy nieprzekraczalna, określona na rysunku planu miejscowego, zgodnie z dyspozycją § 1 ust. 4 pkt 3, w związku z § 2 ust. 1 pkt 2 uchwały, uznana została za obowiązujące ustalenie planu.

Lokalizowanie zabudowy, w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych uchwały również nie zostało jednoznacznie określone, a więc umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od np. wydawanych decyzji w przedmiocie podziału nieruchomości.

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 dnia 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, stanowiącej dojazd, podział ten z mocy: § 10 pkt 3 lit. i oraz § 11 pkt 3 lit. k uchwały, wykluczać będzie ze stosowania ustaleń dotyczących 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 dojazdu, 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.

Tym samym, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 3 pkt 5 uchwały;
- § 3 pkt 6 uchwały;
- § 10 pkt 3 lit. i uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”;
- § 11 pkt 3 lit. k uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku wydzielenia dojazdów, o których mowa w pkt 2 lit. b linie zabudowy od tych dojazdów należy kształtować w odległości 6 m,”.

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.

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.

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. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**



Zgodnie bowiem z brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*;”. Ponadto stosownie do ustaleń § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń tekstu planu miejscowego, ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów. Również rysunek planu miejscowego powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia (§ 7 pkt 7 ww. rozporządzenia).

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „*Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)*”.

Tymczasem, jak wynika z ustaleń § 11 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 2.MR: 1) przeznaczenie - zabudowa zagrodowa; (...)*”, podczas, gdy zgodnie z tym samym § 11 pkt 3 lit. a oraz b uchwały „*3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące w gospodarstwach rolnych, b) dopuszcza się dodatkowo, poza budynkami, o których mowa w lit. a, budynki gospodarstw rolnych, w tym budynki garażowe, pod warunkiem zlokalizowania budynku wymienionego w lit. a, (...)”.*

Tym samym Rada Gminy Prażmów w sposób niejednoznaczny określiła zarówno przeznaczenie terenu, jak również warunki zagospodarowania i zabudowy ww. terenu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2.MR. Należy bowiem pamiętać, iż legalna definicja „zabudowy zagrodowej”, o której mowa w § 11 pkt 1 uchwały, zawarta została w § 3 pkt 3 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.), przez którą należy rozumieć „w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych”. Powyższe oznacza, że w skład zabudowy zagrodowej wchodzi zarówno budynek mieszkalny, jak i budynki związane z prowadzonym gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodniczym. Tymczasem z ustaleń § 11 pkt 3 lit. a i b uchwały wynika, że budynek mieszkalny jednorodzinny może powstać bez „budynków gospodarstw rolnych”, co stoi w oczywistej kolizji z legalną definicją zabudowy zagrodowej.

W tym miejscu organ nadzoru podkreśla, że w granicach terenu 2.RM występują grunty III klasy bonitacyjnej, chronionej, dla których właściwy organ, tj. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi decyzją z 4 lipca 2014 r., znak: GZ.tr.057-602-249/14, na podstawie przepisu art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), nie wyraził zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na względzie przepisy art. 7 ust. 1, art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, a także art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. jedyną dopuszczalną formą przeznaczenia było pozostawienie ww. gruntów pod cele rolnicze, czyli np. pod zabudowę zagrodową, a więc nie tylko pod budynek mieszkalny, ale również pod budynki gospodarcze lub inwentarskie. Tymczasem z ustaleń § 11 pkt 3 lit. b uchwały wynika, że budynki gospodarcze lub inwentarskie są jedynie dodatkowo dopuszczone.

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). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy.

Co prawda w przepisach z zakresu Prawa budowlanego nie ma wprost definicji budynku jednorodzinnego, jednakże w § 3 pkt 2, 3 i 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zdefiniowano kolejno pojęcia:

- zabudowy jednorodzinnej przez, którą należy rozumieć jeden **budynek mieszkalny jednorodzinny** lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;
- zabudowy zagrodowej, o której mowa powyżej;
- budynku mieszkalnego, przez który należy to rozumieć: budynek mieszkalny wielorodzinny, budynek mieszkalny jednorodzinny,

a tym samym realizacja budynków mieszkalnych na tych terenach możliwa jest jedynie w ramach zabudowy zagrodowej, nie zaś w ramach zabudowy jedno, bądź wielorodzinnej.

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, że faktycznie są to tereny stanowiące inne, **wykluczające się wzajemnie przeznaczenie terenu**, a zatem na mocy art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., winny być wydzielone za pomocą linii **rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia**. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia tym samym norm wynikających z przepisów art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem **ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne**.

W związku z powyższym, również w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności aktu, niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 11 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 11 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), *poza budynkami, o których mowa w lit. a, budynki gospodarstw rolnych, w tym (...) pod warunkiem zlokalizowania budynku wymienionego w lit. a,*”.

Stwierdzenie nieważności uchwały w powyższym zakresie wpisywać się będzie w definicję zabudowy zagrodowej, o której mowa w § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z wymogiem określonym w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie, m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania**. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności

nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

**Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależnić ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13.

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 m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie określenia w sposób jednoznaczny parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

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 nieściskość 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.

W przedmiotowej sprawie, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał:

- sposób oznaczenia granic obszarów objętych planem (w odległości 5m od linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania);
- brak właściwego numeru i daty podjęcia uchwały w opisie załącznika nr 1, zamieszczonym na rysunku planu.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL.376.2018 Rady Gminy Prażmów z 28 czerwca 2018 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów I” - etap II”, 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 tym zakresie, 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 Śpięta