



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 25 października 2018 r.

WNP-I.4131.170.2018.MO

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 XLII.411.2018 Rady Gminy Prażmów z 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów III”, w części dotyczącej:

- § 1 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego „wymiarowanie w metrach”;
- § 3 pkt 9 uchwały;
- § 3 pkt 10 uchwały;
- § 3 pkt 11 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 2.MR, 16.MR, 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 14.ZL. 10.R i 17.R;
- § 11 pkt 3 lit. f uchwały;
- § 12 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „dopuszcza się dodatkowo, poza budynkami, o których mowa w lit. a, (...) pod warunkiem zlokalizowania budynku wymienionego w lit. a.”;
- § 12 pkt 3 lit. g uchwały;
- § 13 pkt 3 lit. f uchwały;
- § 19 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z zastrzeżeniem lit. b.”;
- § 19 pkt 2 lit. b uchwały;
- § 20 pkt 3 lit. f uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLII.411.2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów III”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, 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 2018 r. poz. 1945), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „*rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.*”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, jak też do wewnętrznie sprzecznych ustaleń jej części tekstowej, w zakresie:

- braku jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: **2.MR** i **16.MR**;
- braku jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **13.ZL**, w związku z zaliczeniem, oznaczenia graficznego „*rezerwa na poszerzenie pasa drogowego drogi zbiorczej, realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*”, do elementów informacyjnych planu;
- braku jednoznacznego określenia linii rozgraniczających oraz zasad zabudowy i zagospodarowania terenów, w związku z zaliczeniem, w legendzie rysunku planu, *wymiarowania w metrach* do elementów informacyjnych planu.

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 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. 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. Sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

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 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.”.

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 dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekście 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 m.p.z.p., nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego

i na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały we wskazanej części.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których stosownie do wymogu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia tekstu projektu planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast zgodnie z § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z kolei § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia zobowiązuje do stosowania na rysunku planu nazewnictwa i oznaczeń umożliwiających jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

W myśl § 1 ust. 5 pkt 4 uchwały „5. Ustala się podział obszaru, o którym nowa w § 1 ust. 1 na następujące tereny: (...) 4) zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolami: 2.MR, 16.MR;”.

Zgodnie z ustaleniami § 12 pkt 1 i § 21 pkt 1 uchwały, przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami 2.MR i 16.MR, jest zabudowa zagrodowa. Tymczasem z ustaleń szczegółowych:

- dla terenu **2.MR**, zawartych w § 12 pkt 3 lit. a, lit. b uchwały, w brzmieniu: „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,”;
- dla terenu **16.MR**, zawartych w § 21 pkt 3 lit. a uchwały, w brzmieniu: „3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) obowiązują ustalenia, o których mowa w § 12 pkt 3, z zastrzeżeniem lit. b i c,”

wynika, że realizacja przeznaczenia podstawowego na tych terenach, tj. zabudowy zagrodowej, nie jest możliwa bez realizacji, w pierwszej kolejności, budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących w gospodarstwach rolnych, zaś budynki gospodarstw rolnych, zostały dopuszczone do lokalizowania na tych terenach jedynie jako zabudowa dodatkowa.

W ocenie organu nadzoru, obowiązek realizacji wyłącznie jednego z elementów stanowiących zabudowę zagrodową, tj. budynku mieszkalnego jednorodzinnego wolnostojącego w gospodarstwach rolnych, nie przesądza o tym, że teren został przeznaczony pod zabudowę zagrodową zwłaszcza, że dla realizacji pozostałych budynków zabudowy zagrodowej, tj. budynków gospodarstw rolnych, obowiązku takiego nie ustalono, a ich lokalizowanie uzależniono od zlokalizowania budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Powyższe wskazuje, że sam budynek mieszkalny jednorodzinny, pomimo ustalenia, że ma być lokalizowany w gospodarstwie rolnym, nie będzie tworzył całości gospodarczej stanowiącej o zabudowie zagrodowej, bez realizacji budynków gospodarczych i inwentarskich. Na lokalizację wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenach 2.MR i 16.MR wskazują także ustalenia ogólne uchwały, dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, zawarte w § 7 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „9) zakaz prowadzenia chowu i hodowli zwierząt gospodarskich;”.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że na terenach 2.MR i 16.MR może powstać wyłącznie sama zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, bez budynków gospodarczych lub inwentarskich, stanowiących zabudowę zagrodową, co oznacza, że faktycznym przeznaczeniem terenów 2.MR i 16.MR nie będzie zabudowa zagrodowa, jak ustalono w § 1 ust. 5 pkt 4, § 12 pkt 1 i § 21 pkt 1 uchwały, lecz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, zaś ustalenia § 12 pkt 3 lit. a i § 21 pkt 3 lit. a uchwały (odnoszące się do § 12 pkt 3 lit. a uchwały) są sprzeczne z ustaleniami § 1 ust. 5 pkt 4, § 12 pkt 1 i § 21 pkt 1 uchwały oraz z rysunkiem planu, na którym tereny 2.MR i 16.MR oznaczono symbolem literowym przypisanym zabudowie zagrodowej. Tym samym dla terenów 2.MR i 16.MR o określonym przeznaczeniu, jakim jest zabudowa zagrodowa, dopuszczono odmienne, alternatywne ich przeznaczenie, jakim jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna.

Należy również wskazać, że lokalizacja wyłącznie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej na terenie oznaczonym symbolem 2.MR, wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III znajdujących się w obszarze tego terenu, bowiem z decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 21 czerwca 2016 r. znak: GZ.tr.057-602-171/15 wynika, że grunty rolne o użytkach rolnych klasy III, znajdujące się w granicach działek nr ew.: 27, 28/1, 28/2, 29/2, 30/4, 30/6, 30/7, 30/8, 31/1, 31/2, 32/3, 32/4, 32/5, 32/6, 33/2, 33/3, 33/5, 33/6, 34/9, 34/10, 34/11, 35/10, 35/11, 35/12, 35/13, 36/13 i 36/14 w obrębie geodezyjnym 0021, w miejscowości Prażmów, stanowiące teren 2.MR, **nie uzyskały zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze pod zabudowę, o której mowa w tej decyzji.**

Stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161), przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i nieleśne, wymagającego zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, na terenach przeznaczonych pod zabudowę zagrodową, możliwe jest dopuszczenie lokalizacji budynków mieszkalnych wyłącznie skorelowanych z funkcją rolniczą, zgodnie bowiem z § 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.), poprzez zabudowę zagrodową należy rozumieć „w szczególności *budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych*”. Natomiast stosownie do § 3 pkt 2 ww. rozporządzenia, poprzez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*”. Z przywołanych powyżej definicji wynika, że „zabudowa zagrodowa” jest **odmiennym przeznaczeniem terenu**, niż „zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna”.

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 uzależniać 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 w Warszawie z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- 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.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **2.MR** i **16.MR**, co stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7, jak też § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie powiązania części tekstowej z graficzną uchwałą.

Stwierdzenie nieważności § 12 pkt 3 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „*dopuszcza się dodatkowo, poza budynkami, o których mowa w lit. a, (...) pod warunkiem zlokalizowania budynku wymienionego w lit. a,*”, doprowadzi do zgodności ustaleń części tekstowej uchwały oraz do zgodności części graficznej z jej częścią tekstową, przy zachowaniu komunikatywności pozostałych ustaleń planistycznych, jak też do zgodności z przepisami odrębnymi odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Brak jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia przeznaczenia terenu oraz określenia jednoznacznych zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, odnosi się również do terenu oznaczonego symbolem **13.ZL**, w związku z ustaleniami § 1 ust. 4 uchwały oraz w związku z zaliczeniem, w legendzie rysunku planu, oznaczenia graficznego „*rezerwa na poszerzenie pasa drogowego drogi zbiorczej, realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*”, do elementów informacyjnych planu.

W myśl § 1 ust. 5 pkt 6 uchwały „*5 Ustala się podział obszaru, o którym nowa w § 1 ust. 1 na następujące tereny: (...) 6) lasów, oznaczone symbolami: 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 14.ZL;*”.

Zgodnie z § 19 pkt 1 uchwały, przeznaczeniem terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **13.ZL**, jest las. Tymczasem z ustaleń szczegółowych dla terenu 13.ZL, zawartych w § 19 pkt 2 lit. a, lit. b uchwały, w brzmieniu: „*2) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) grunty leśne lub przeznaczone do zalesienia, bez prawa zabudowy – zagospodarowanie zgodnie z planem urządzenia, z zastrzeżeniem lit. b, b) część drogi publicznej klasy zbiorczej w granicach rezerwy na poszerzenie pasa drogowego drogi zbiorczej, realizowanej na podstawie przepisów odrębnych – w przypadku poszerzenia istniejącego pasa drogi publicznej 19.KD-Z,*” wynika, że na terenie **13.ZL** ustalona została rezerwa na poszerzenie pasa drogowego drogi klasy zbiorczej, co oznacza, że teren **13.ZL** został przeznaczony jednocześnie pod las oraz pod drogę.

Tymczasem na rysunku planu *rezerwa* ta została wyznaczona za pomocą oznaczenia graficznego stanowiącego element informacyjny planu, a więc nieobowiązujący, co wynika z § 1 ust. 4 uchwały oraz z legendy rysunku planu, w której oznaczenie opisane, jako „*rezerwa na poszerzenie pasa drogowego drogi zbiorczej, realizowanej na podstawie przepisów odrębnych*”, zamieszczone zostało w grupie oznaczeń informacyjnych planu. Powyższe oznacza, że ustalenia uchwały stanowią na rysunku planu wyłącznie informację, a obszar przeznaczony pod poszerzenie drogi został wyznaczony w niejednoznaczny i nieobowiązujący sposób. Według rysunku planu *rezerwa terenu pod drogę* stanowi teren lasu, bowiem obszar pod poszerzenie drogi nie został wydzielony liniami rozgraniczającymi i oznaczony odrębnym symbolem. Oznacza to, że dla

terenu 13.ZL nie zawarto w planie jednoznacznych ustaleń dotyczących przeznaczenia tego terenu oraz zasad jego zabudowy i zagospodarowania. Powyższe stanowi o sprzeczności rysunku planu z ustaleniami § 19 pkt 2 lit. b uchwały, w związku z brakiem jego powiązania z częścią tekstową uchwały, do czego zobowiązuje § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Jednocześnie należy wskazać, że stosownie do dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje m.in. **ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego**. Definicja inwestycji celu publicznego została zawarta w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., i należy przez nią rozumieć „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne), oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (...)”.

Celem publicznym, w rozumieniu ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.), jest m.in. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, drogi rowerowe i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji (art. 6 pkt 1 ustawy).

Skoro zatem, 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, to oprócz przytoczonej powyżej ustawy o gospodarce nieruchomościami, zastosowanie będą również miały przepisy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222 z późn. zm.).

Drogą publiczną, zgodnie z art. 1 ustawy o drogach publicznych, jest droga, zaliczona na podstawie ww. ustawy, do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. Stosownie do art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, drogi te ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na kategorie: krajowa, wojewódzka, powiatowa i gminna. Jednocześnie drogi publiczne ze względów funkcjonalno – technicznych dzielą się na klasy określone w warunkach technicznych, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.). Wypełnieniem normy, o której mowa w art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, są przepisy 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). Stosownie do dyspozycji § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia, przez linię rozgraniczającą drogę rozumie się przez to „granice terenów przeznaczonych na pas drogowy lub pasy drogowe ustalone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a w wypadku autostrady - w decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady; w liniach rozgraniczających drogi na terenie zabudowy (ulicy) mogą znajdować się również urządzenia infrastruktury technicznej nie związane z funkcją komunikacyjną drogi”.

Zgodnie z art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych „W planach zagospodarowania przestrzennego województwa i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego **przeznacza się pod przyszłą budowę dróg pas terenu** o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem”.

Tymczasem, z ustaleń szczegółowych uchwały dla terenu 13.ZL, o których mowa powyżej wynika, że na terenie 13.ZL **ustalona została rezerwa na poszerzenie pasa drogowego drogi klasy zbiorczej oznaczonej symbolem 19.KD-Z** (vide § 19 pkt 2 lit. b uchwały).

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, poprzez *teren* należy rozumieć „*część obszaru objętego planem, wydzieloną liniami rozgraniczającymi, o których mowa w § 1 ust. 4 pkt 2, oznaczoną symbolem i pokazaną na rysunku planu, dla której sformułowano jednolite zapisy ustaleń szczegółowych;*”.

Na rysunku planu nie określono przeznaczenia terenu pod poszerzenie pasa drogowego drogi klasy zbiorczej oznaczonej symbolem 19.KD-Z, lecz jedynie *rezerwę* na planowane poszerzenie tej drogi, której oznaczenie w legendzie rysunku planu zostało zaliczone do grupy oznaczeń informacyjnych, nie będących ustaleniami planu miejscowego, co oznacza sprzeczność rysunku planu z ustaleniami § 19 pkt 2 lit. b uchwały, o czym mowa we wcześniejszej części uzasadnienia.

Organ nadzoru wskazuje, iż przepis art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniał Rady Gminy Prażmów do *rezerwowania terenu* pod poszerzenie pasa drogowego planowanej inwestycji, gdyż art. 35 ww. ustawy został **zmieniony** przez art. 1 pkt 35 ustawy z 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 200, poz. 1953) zmieniającej ustawę o drogach publicznych z **dniem 9 grudnia 2003 r.** *Rezerwowanie pasa terenu* pod przyszłą budowę lub modernizację dróg w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, mogło nastąpić na podstawie art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, dla procedur wszczętych przed dniem 9 grudnia 2003 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Zgodnie bowiem z art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w brzmieniu przed dniem 9 grudnia 2003 r., „*W planach zagospodarowania przestrzennego należy rezerwować pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed wzajemnym niekorzystnym oddziaływaniem. Rezerwację terenu realizuje się przez odmowę wydawania zezwoleń budowlanych*”.

Jak wynika z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz zmianie niektórych innych ustaw z 22 sierpnia 2003 r. (druk nr 1933), zmiana art. 35 ustawy o drogach publicznych miała na celu dostosowanie tego przepisu do nowych przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz do zmienionych przepisów prawa budowlanego. W poprzednim stanie prawnym dochodziło do sytuacji, że grunty zarezerwowane pod drogi były zbywane poza wiedzą zarządcy drogi, który następnie musiał je nabywać za wyższą cenę. Obecna regulacja ma na celu zapewnienie rzeczywistej ochrony dla terenów przeznaczonych pod drogi i zabezpiecza przed takimi nieuczciwymi praktykami.

Wskazać przy tym, iż rada gminy formułując ustalenia graficzne, w tym zakresie, winna zauważyć różnicę pomiędzy koniecznością *rezerwowania pod przyszłą budowę lub modernizację dróg pasa terenu*, które obowiązywało, dawniej, w przeszłości, od obecnych unormowań prawnych w tym zakresie, które wskazują na konieczność przeznaczenia takiego terenu.

Tymczasem z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”.

Ustalając *rezerwę terenu na poszerzenie pasa drogowego* istniejącej drogi publicznej, Rada Gminy Prażmów nie określiła w sposób jednoznaczny przeznaczenia terenu w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 13.ZL. Warto zwrócić uwagę na to, iż tereny leśne są odmiennym sposobem przeznaczenia terenu od terenów komunikacji przeznaczonych pod drogi publiczne, co potwierdza załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

W planie nie ustalono przeznaczenia pasa terenu pod poszerzenie istniejącej drogi. Zdaniem organu nadzoru, ustalenia planu zawarte w § 19 pkt 2 lit. b uchwały, w szczególności zaś w kontekście ustaleń § 1 ust. 4 pkt 2 i § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, naruszają art. 4 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych, w związku z art. 2 pkt 5 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej naruszają one przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bowiem ustalenie innego niż leśny przeznaczenia gruntów leśnych wymaga uzyskania zgody właściwych organów uzyskanych w procedurze sporządzania planu miejscowego, w związku z dyspozycją art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. oraz art. 7 ust.1, art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. W dokumentacji prac planistycznych brak jest takiej zgody.

Przedmiotowy plan miejscowy w zakresie powyższej rezerwy terenu nie określa, w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu 13.ZL, ponadto ww. ustalenia zostały sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego i oznaczają de facto zmianę przeznaczenia, bądź warunków zagospodarowania terenu ustalonego w planie, bez zachowania procedury, zgodnie z wymogiem art. 27 ustawy o p.z.p.

Tymczasem z literalnego brzmienia przywołanego powyżej art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane, zatem dokonanie zmiany przeznaczenia: terenów użytkowanych rolniczo, terenu specjalistycznej produkcji zwierzęcej, terenów lasów i terenów dróg wewnętrznych na tereny na tereny dróg publicznych, nie może być dokonana z pominięciem trybu przewidzianego w ustawie. Wszystkie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego muszą być dokonywane z zachowaniem procedury planistycznej (wyrok NSA w Warszawie z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1980/10).

Zdaniem organu nadzoru, wprowadzenie odmiennego, w rozumieniu alternatywnego, przeznaczenia terenu po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p., należy również kwalifikować, jako istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Wskazać przy należy, iż kwestie dotyczące alternatywnego oraz braku jednoznacznego przeznaczenia, w tym także w kontekście zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, były już przedmiotem orzeczeń sądowych, w tym m.in.:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1334/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 1 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1334/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie określa w sposób jednoznaczny przeznaczenia teren oznaczonego na rysunku planu symbolem 13.ZL, co narusza, w istotny sposób, art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Wskazane naruszenia uzasadniają stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 19 pkt 2 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z zastrzeżeniem lit. b, ”;
- § 19 pkt 2 lit. b uchwały.

Analogiczne sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały dotyczą wymiarowania szerokości dróg oraz sytuowania linii zabudowy.

Z ustaleń § 1 ust. 4 uchwały oraz z legendy rysunku planu wynika, że także oznaczenia graficzne *wymiarowanie w metrach*, nie jest obowiązującym ustaleniem planu, lecz jego elementem informacyjnymi, bowiem w tekście uchwały nie zostało zaliczone do elementów stanowiących ustalenia planu, a legendzie rysunku planu zostało zamieszczone w grupie oznaczeń elementów

informacyjnych planu. Powyższe wskazuje, że wyznaczenie obszarów, na których dopuszczona została zabudowa oparto o element informacyjny planu, w wyniku czego obszary te określono w niejednoznaczny i niewiążący sposób.

W tekście uchwały nie zawarto ustaleń określających wartość wymiaru określającego odległość linii zabudowy od linii rozgraniczających, na podstawie którego możliwe byłoby wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy na rysunku planu. W § 3 pkt 4 uchwały ustalono tylko, że: „4) w przypadku braku linii zabudowy dla działek budowlanych i wydzielania dojazdów, o których mowa w § 6 ust. 1 pkt 4, budynki należy sytuować w odległości nie mniejszej niż 5 m od tych dojazdów”. Natomiast na rysunku planu za pomocą nieobowiązującego oznaczenia graficznego, zwymiarowano odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczającej tereny o innym przeznaczeniu.

Zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały i legendą rysunku planu, nieprzekraczalne linie zabudowy zaliczone zostały do elementów ustalonych na rysunku planu.

W myśl § 2 pkt 2 uchwały, „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) linii zabudowy nieprzekraczalnej – należy przez to rozumieć linię, wyznaczającą najmniejszą dopuszczalną odległość budynków, wiat i altan od linii rozgraniczających lub od proponowanych pasów prowadzenia dojazdów do gruntów rolnych, przy czym mogą być usytuowane przed linią zabudowy takie elementy architektoniczne jak: balkon, wykusz, schody wejściowe o wysięgu nie większym niż 1,5 m, a także: gzyms, okap dachu, rynna, ocieplenie oraz inne detale o wysięgu nie większym niż 0,5 m;”. Z ustaleń tych wynika, że nieprzekraczalne linie zabudowy ograniczają obszar, w obrębie którego możliwa jest realizacja planowanego zamierzenia budowlanego. Jednak wyznaczenie na rysunku planu obligatoryjnego ustalenia planu, jakim są nieprzekraczalne linie zabudowy określające obszar tzw. „ruchu budowlanego”, oparto o element informacyjny planu, jakim jest wymiarowanie. Oznacza to, że obszar ten został wyznaczony w niejednoznaczny i niewiążący sposób, co narusza dyspozycję § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały. Linie zabudowy stanowiące obligatoryjny element planu miejscowego, powinny jednoznacznie określać obszar przeznaczony pod zabudowę, poprzez zawarcie niewykluczających się wzajemnie ustaleń w tym zakresie, zarówno w tekście, jak i na rysunku planu. Tymczasem rysunek planu nie ma powiązania z częścią tekstową uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., określenie linii zabudowy należy do obowiązujących ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać m.in. określenie linii zabudowy, które na podstawie § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia powinny być zawarte na rysunku planu. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, rysunek planu powinien umożliwiać jednoznaczne powiązanie z jego tekstem.

Biorąc pod uwagę wskazane uchybienia uchwały należy stwierdzić, że narusza ona w istotny sposób, wskazane przepisy ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie wyznaczenia linii zabudowy. Powyższe stanowi również o braku powiązania tekstu planu z jego rysunkiem, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części.

Organ nadzoru podkreśla, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu

muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu oznaczenia graficznego opisanego w legendzie rysunku planu, jako *wymiarowanie w metrach*, doprowadzi do spójności ustaleń uchwały, dotyczących wyznaczenia nieprzekraczalnych linii zabudowy oraz obszaru przeznaczonego pod planowaną zabudowę, bez konieczności stwierdzenia nieważności uchwały dla terenów planowanych pod zabudowę.

Za pomocą elementu informacyjnego, a więc nie wiążącego, jakim jest *wymiarowanie w metrach*, określono na rysunku planu również szerokości terenów przeznaczonych pod komunikację, tj. dróg publicznych i wewnętrznych.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. zgodnie, z którym powyższe zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

Wymóg § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. nakazuje ustalenie parametrów dróg w tekście planu. Parametrem dotyczącym drogi jest m.in. jej szerokość określona w metrach. Parametr ten powinien być określony zarówno w tekście, jak też na rysunku planu.

Z ustaleń szczegółowych dla terenów przeznaczonych pod komunikację zawartych w: § 23 pkt 2 lit. c, § 24 pkt 2 lit. c, § 25 pkt 2 lit. c, § 26 pkt 2 lit. c, § 27 pkt 2 lit. c uchwały wynika, że określono w nich minimalne szerokości dróg w liniach rozgraniczających (za wyjątkiem drogi 19.KD-Z), ustalając jednocześnie, że szerokości te są zmienne, zgodnie z rysunkiem planu. Natomiast w tekście uchwały nie ustalono zmiennych szerokości dróg w ich liniach rozgraniczających oraz nie określono ich zmiennych wartości na rysunku planu. Na rysunku planu zwymiarowano wyłącznie minimalne szerokości ww. dróg w ich liniach rozgraniczających, o których mowa w ww. ustaleniach uchwały, również nie określając ich zmiennej szerokości.

Ponadto, z ustaleń § 25 pkt 2 lit. c uchwały wynika, że minimalna szerokość drogi 21.KD-D określono jako zmienną, nie mniejszą niż 12 m, zgodnie z rysunkiem planu, podczas gdy z rysunku planu wynika, że minimalna szerokość tej drogi wynosi ok. 3 m.

Organ nadzoru stwierdza, iż w związku z uznaniem za element informacyjny *wymiarowania w metrach*, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do braku jednoznacznego określenia budowy układu komunikacyjnego, co stanowi o naruszeniu ww. przepisów ustawy i rozporządzenia, jak również o braku powiązania części tekstowej z graficzną uchwałą, co narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. powoduje nieważność uchwały rady gminy we wskazanej części. Powyższe stanowi również o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Stwierdzenie nieważności § 1 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego „*wymiarowanie w metrach*” doprowadzi do spójności części graficznej z tekstową uchwałą.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in. maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie m.in. wielkości powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej.

Tymczasem wskaźniki powierzchni zabudowy dla terenów przeznaczonych pod zabudowę, zostały ustalone w sposób niejednoznaczny, tj.

- dla terenów oznaczonych symbolami: **1.MN/U, 2.MR, 3.MN,U, 4.MN,U, 5.MN,U, 6.MN,U, 7.MN,U, 8.MN,U i 16.MR** – na poziomie od 5% do 30% powierzchni działki budowlanej, zgodnie z: § 11 pkt 3 lit. f, § 12 pkt 3 lit. g, § 13 pkt 3 lit. f, § 14 pkt 3 lit. a, § 15 pkt 3 lit. a, § 21 pkt 3 lit. a uchwały;
- dla terenu oznaczonego symbolem **15.MN** – na poziomie od 5% do 20% powierzchni działki budowlanej, zgodnie z § 20 pkt 3 lit. f uchwały.

Ponadto z § 3 pkt 9, pkt 10 i pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „9) dopuszcza się stosowanie *innych parametrów dotyczących powierzchni zabudowy i biologicznie czynnej*, niż określono w ustaleniach szczegółowych, jedynie w przypadkach, gdy istniejące zagospodarowanie uniemożliwia ich zapewnienie; 10) dopuszcza się stosowanie dowolnych wskaźników powierzchni zabudowy i terenu biologicznie czynnego dla działek budowlanych przeznaczonych na potrzeby lokalizacji obiektów infrastruktury technicznej lub na cele, o których mowa w § 3 ust. 2; 11) 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 ust. 2;” wynika, że dopuszczono stosowanie innych, dowolnych parametrów powierzchni zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz wskaźników intensywności zabudowy.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż w przytoczonych ustaleniach § 3 pkt 10 i pkt 11 uchwały, błędnie odniesiono je do ust. 2 tego paragrafu, gdyż § 3 uchwały nie został podzielony na takie jednostki redakcyjne.

Organ nadzoru wskazuje, że zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu powinny zostać określone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny i nie budzący wątpliwości interpretacyjnych. Tymczasem określone w ww. ustaleniach uchwały wartości wskaźnika powierzchni zabudowy umożliwiają w dowolny sposób ich stosowanie, bowiem w związku z ustaleniem jego zmiennych wartości, nie jest wiadomym, którą wartość tego wskaźnika należy przyjmować przy określaniu zasad zabudowy na tych terenach. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji jego ustaleń, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała narusza w istotny sposób, przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co uzasadnia stwierdzenie nieważności ustaleń zawartych w: § 3 pkt 9, pkt 10 i pkt 11, § 11 pkt 3 lit. f, § 12 pkt 3 lit. g, § 13 pkt 3 lit. f i § 20 pkt 3 lit. f uchwały.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały także przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Z części tekstowej (vide: § 1 ust. 5 pkt 4, pkt 6 i pkt 7, § 12, § 17, § 18, § 19, § 21 uchwały) oraz z części graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone na cele rolne i leśne, oznaczone symbolami: 2.MR, 16.MR, 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 14.ZL, 10.R i 17.R.

W ramach ustaleń ogólnych, zawarto w § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały ustalenia dotyczące zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Powyższe wskazuje, że ustalenia w tym zakresie, obowiązują na całym obszarze objętym planem, co oznacza, że odnoszą się także do terenów przeznaczonych **na cele rolne**, oznaczonych symbolami: 2.MR, 16.MR, 10.R i 17.R oraz do terenów przeznaczonych **na cele leśne**, oznaczone symbolami: 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL i 14.ZL, bowiem w uchwale nie wyłączono ze stosowania ustaleń dotyczących zasad scalania i podziału nieruchomości, w odniesieniu do terenów przeznaczonych na cele rolne i leśne.

Tymczasem 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. „Podział 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 2018 r. poz. 908).

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla terenów oznaczonych symbolami: .MR, 16.MR, 11.ZL, 12.ZL, 13.ZL, 14.ZL, 10.R i 17.R, naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i 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. Powyższe ustalenia uchwały wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza, że w sposób istotny, naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności

ustaleń uchwały, dotyczących zasad i warunków scalania nieruchomości, w odniesieniu do ww. terenów.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

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 i trybu 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. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku jednoznacznego określenia zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu;
- 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;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku jednoznacznego określenia zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemu komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym określenia ich parametrów;
- art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 4, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie braku powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

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

Z kolei istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego dotyczy wprowadzenia odmiennego przeznaczenia terenu 13.ZL, po zaistnieniu zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p..

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.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII.411.2018 Rady Gminy Prażmów z 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi „Prażmów III”, 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 Sipiера