



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 30 października 2018 r.

WNP-I.4131.169.2018.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.410.2018 Rady Gminy Prażmów z 27 września 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dla części wsi „Prażmów II”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 1 ust. 4 uchwały oraz w części graficznej, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, oznaczeń graficznych: „wymiarowanie w metrach” oraz „granice stref sanitarnych 50 i 150 m wokół cmentarza”;
- § 3 pkt 10 uchwały;
- § 3 pkt 11 uchwały;
- § 3 pkt 12 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR;
- § 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 16161717223322233445566778899101011112121313m zewnętrznym poprzez istniejące drogi, w tym między innymi drogi wojewódzkie (ulice Ryxa i Czołchańskiego);”;
- § 8 pkt 9 uchwały;
- § 11 pkt 3 lit. f uchwały;
- § 13 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza na terenie oznaczonym symbolem 3.U,MN, do lokalizowania budynków: usługowo – mieszkalnych, mieszkalno – usługowych, mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących w strefie sanitarnej 50 m od terenu przeznaczonego pod cmentarz oznaczonego symbolem 2.ZC;
- § 15 pkt 3 lit. g uchwały;
- § 19 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.”;
- § 19 pkt 3 lit. g uchwały;
- § 20 pkt 3 lit. g uchwały;
- § 21 pkt 3 lit. f uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 26.MN.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 27 września 2018 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLII.410.2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dla części wsi „Prażmów II”.

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 zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem **26.MN**, w związku z brakiem wyznaczenia na rysunku planu na tym terenie linii zabudowy;
- braku jednoznacznego określenia przeznaczenia oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami: **7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR**;

- braku jednoznacznych ustaleń dotyczących określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem 3.U,MN, położonego w strefie sanitarnej 50 m od terenu przeznaczonego na cmentarz oznaczonego symbolem 2.ZC;
- braku jednoznacznego określenia szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w związku z zaliczeniem, w § 1 ust. 4 uchwały oraz w legendzie rysunku planu, oznaczenia pn. *granice stref sanitarnych 50 i 150 m wokół cmentarza* do elementów informacyjnych planu;
- braku jednoznacznego określenia linii rozgraniczających oraz zasad zabudowy i zagospodarowania terenów, w związku z zaliczeniem, w § 1 ust. 4 uchwały oraz 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 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo

i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem „ustaleń planu” należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunek 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 (rysunek 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 rzonego 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 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt

rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały.

Jak wynika z ustaleń:

- **§ 1 ust. 4 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „4. Na rysunku planu ustalono następujące elementy: (...) 3) linie zabudowy nieprzekraczalnej;”;
- **§ 2 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „Ileokroć 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 proponowanego pasa 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;”;
- **§ 22 pkt 1, pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **26.MN**: 1) przeznaczenie – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; (...) 3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) obowiązują ustalenia, o których mowa w § 21 pkt 3, z zastrzeżeniem lit. b, b) powierzchnia terenu biologicznie czynnego – co najmniej 50% powierzchni działki budowlanej.”

podczas gdy na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, nie wyznaczono nieprzekraczalnej linii zabudowy w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 26.MN.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zobowiązującego do jednoznacznego powiązania projektu rysunku planu miejscowego z projektem jego tekstu.

Należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku brak powiązania tekstu planu z rysunkiem, w związku z brakiem wyznaczenia na terenie 26.MN obszaru przeznaczonego pod zabudowę, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności części uchwały, dla tego terenu.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym **określa się obowiązkowo** „6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone

na parkowanie pojazdów zaopatrzonej w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów”.

Zważyć przy tym należy, że obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników jej kształtowania, nie może również wyznaczać linii zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika nie tylko z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Należy bowiem pamiętać, że konkretyzację przedmiotowego przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy (...)”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”. Powyższe oznacza, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy** w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 26.MN, pomimo przeznaczenia tego terenu pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną oraz pomimo określenia zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania tego terenu, o których mowa w § 22 pkt 3 lit. a uchwały, zobowiązujących do stosowania ustaleń zawartych w § 21 pkt 3 uchwały oraz w § 22 pkt 3 lit. b uchwały, określających minimalną powierzchnię terenu biologicznie czynnego. Należy zauważyć, że przywołany § 21 pkt 3 pkt i uchwały ustala, że „i) linie zabudowy nieprzekraczalne – zgodnie z rysunkiem planu.”.

Skoro zgodnie z ww. ustaleniami uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy należą do obowiązujących ustaleń planu, a sytuowanie budynków, wiat i altan musi uwzględniać linie zabudowy, to linie te powinny zostać wyznaczone na rysunku planu.

Stanowisko, w zakresie obligatoryjności określenia linii zabudowy, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17, w którym Sąd stwierdził, że: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. - w brzmieniu nadanym powyższą nowelą - w planie miejscowym określa się obowiązkowo 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 i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów. Rozważając kwestie dotyczące określania linii zabudowy w planie miejscowym należy mieć na uwadze funkcje, jakie ma pełnić linia zabudowy. A mianowicie, w ujęciu art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. linia zabudowy stanowi element kształtujący zabudowę i zagospodarowanie terenu. Wyznaczenie linii zabudowy w istocie może mieć dwojaką funkcję - z jednej strony, w przypadku przyjęcia urbanistycznej koncepcji zagospodarowania danego terenu zabudowy zwartą, pierzejową może pełnić funkcję nakazu realizacji obiektu wyłącznie wzdłuż takiej linii, z drugiej zaś strony linia taka będzie pełnić rolę oddzielającą teren wolny

od zabudowy od terenu, na którym zabudowa jest przewidziana, stanowiąc wyłącznie nieprzekraczalną granicę zabudowy. Przy jej pomocy w planie miejscowym określa się granicę, której zabudowa nie może przekroczyć (linia zabudowy nieprzekraczalna) albo ustala się miejsce, w którym zabudowa (dokładnie jedna z jej ścian) ma się znaleźć (linia zabudowy obowiązująca). To czy lokalny normodawca użyje linii zabudowy nieprzekraczalnej, czy obowiązującej pozostawiono jego uznaniu (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 6 września 2012r., sygn. akt II OSK 1343/12 - CBOSA, LEX nr 1251795; z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 - CBOSA, LEX nr 497582). Pamiętać też należy, iż linia zabudowy nie jest tożsama z liniami rozgraniczającymi, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., bowiem te linie wyznaczają wyłącznie rozgraniczenie terenów o różnym ich przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. (...) W powołanym przez stronę skarżącą wyroku z dnia 9 maja 2008r., sygn. akt II OSK 45/08 Naczelny Sąd Administracyjny wypowiedział pogląd, że stosownie do art. 35 ust. 2 ustawy o drogach publicznych wyznaczenie w planach miejscowych terenu pod przyszłą budowę dróg winno obejmować pas terenu o szerokości uwzględniającej ochronę użytkowników dróg i terenu przyległego przed ujemnym niekorzystnym oddziaływaniem i jeśli linia rozgraniczająca uwzględnia zarazem wymagania art. 43 tej ustawy to należy przyjąć, iż tak wyznaczona linia rozgraniczająca będzie spełniała zarazem funkcję linii zabudowy. Powyższego stanowiska nie można jednak traktować jako generalnej zasady pozwalającej na brak określenia w planie miejscowym linii zabudowy w przypadku wszystkich terenów, które przylegają do drogi publicznej. Zauważyć należy, iż przepis art. 43 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przewidywał i przewiduje, że obiekty budowlane przy drogach powinny być usytuowane w określonej w tym przepisie odległości od zewnętrznej krawędzi jezdni, a odległość ta jest zróżnicowana w zależności od rodzaju dróg i położenia danego obszaru - na terenie zabudowy, poza terenem zabudowy. **Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego - art. 14 ust. 8 u.p.z.p. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będąc przepisem gminnym, winien być sformułowany w sposób jednoznaczny i zrozumiały; nie może wywoływać wątpliwości interpretacyjnych. Przyszły inwestor, podobnie jak i inne podmioty, winien mieć możliwość „odczytania” planu miejscowego bez konieczności sięgania do innych przepisów, w tym przepisów ustaw.** Z powyższych względów chybiony jest także zarzut dotyczący naruszenia przez Sąd pierwszej instancji art. 43 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (aktualnie t.j. Dz.U. z 2016r., poz. 1440) przez jego pominięcie. W tym stanie rzeczy zakwestionowanie przez Sąd pierwszej instancji, a wcześniej organ nadzoru, braku linii zabudowy w przypadku terenu oznaczonego symbolem A11 UO i B25 MN należy uznać za prawidłowe. Podobnie należy ocenić kwestię „niedomykania” się linii zabudowy w przypadku terenów oznaczonych symbolem B5 MN, B8 U/MN/MW, 819 MW/U, 821 MW/U i C7 U/MN. Wprawdzie rację ma strona skarżąca, że w przepisach jest mowa o liniach zabudowy, a nie zawarto sformułowania, że linie te mają się domykać. Niemniej jednak mając na uwadze racjonalnego prawodawcę nie można podzielić poglądu prezentowanego przez Radę, podobnie jak i stanowiska Rady, że braki połączeń linii zabudowy nie mają wpływu na realizację zapisów planu i nie dają możliwości dowolnej interpretacji planu miejscowego. Strona skarżąca podnosi kwestie dotyczące istnienia określonej zabudowy, wlotów komunikacji kołowej, możliwość przesuwania w dowolnych kierunkach na długości 5m (§ 2 ust. 32 uchwały). Podkreślić należy, iż przy tak oznaczonej linii zabudowy (niedomykającej się) powstaje uzasadniona wątpliwość, czy na odcinku, na którym nie ma takiej linii możliwa jest rozbudowa istniejących obok budynków; jeśli zaś określone budynki na tym terenie zostaną rozebrane, to czym zabudowa będzie możliwa i w którym miejscu, czy też niemożliwa. Tymczasem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie powinien budzić i to tak istotnych wątpliwości interpretacyjnych.”;

– Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 maja 2015 r. w sprawie sygn. akt

- II OSK 1353/14, w którym Sąd stwierdził, iż „Bezpodstawny jest zarzut skargi kasacyjnej wskazujący na dokonanie przez Sąd błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w zw. z § 7 pkt 8 rozporządzenia (...) w sprawie wymaganego zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego, ponieważ Sąd I instancji nie stwierdził, iż linie zabudowy powinny być określone wyłącznie na rysunku planu, **lecz podniósł, że ustalenia planu w zakresie wyznaczania linii zabudowy powinny być kompletne, umożliwiając ustalenie przebiegu linii zabudowy w odniesieniu do każdego terenu bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, którego to obowiązku Rada Miasta nie dopełniła.**”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) **to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny**. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przetrzucać na następny etap postępowania budowlanego.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) **Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.**”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 31 maja 2016 r., sygn. akt II OSK 3196/14, w którym uznano, iż „**należy podzielić konkluzję Sądu I instancji, że w okolicznościach rozpoznawanej sprawy, nieprawidłowe wyznaczenie linii zabudowy w liniach rozgraniczających tereny EW/R i R, stanowiło naruszenie art. 28 ust. 1 u.p.z.p.**”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 19 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2008/15, w którym uznano, iż „**Poza przedmiotem sporu pozostaje to, że w świetle przepisów u.p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego linii zabudowy następuje w odniesieniu do całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi (art. 14 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 2 i pkt 6 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 6, § 7 pkt 7 i pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.), zatem jak podnosi organ nadzoru, przedmiotem ustaleń planu mogą być tereny określone w tym planie, a nie działki ewidencyjne.**”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 112/14, w którym stwierdzono, że „**Rozporządzenie w § 4 określa wymogi co do zawartości części tekstowej planu, zaś w § 7 wymogi co do części graficznej. Skoro zatem o linii zabudowy mowa jest zarówno w § 4 pkt 6 rozporządzenia, jak i w § 7 pkt 8 rozporządzenia, to ustalenia w tym zakresie powinny mieć odzwierciedlenie zarówno w tekście, jak i na rysunku planu.** Zgodnie zaś z § 8 ust. 2 zdanie 1 rozporządzenia, na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W rozpoznawanej sprawie - jak prawidłowo ustalił organ nadzoru - brak tego parametru (linii zabudowy) w zakwestionowanym planie miejscowym w stosunku do terenów Z2 G-MU6, Z2 G-MU10 i Z2 G-UP, mimo że określenie w części tekstowej planu tego

parametru było możliwe. Ponadto, odesłanie w tekście do rysunku planu jest w tym przypadku niewystarczające. "Rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu (zob. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 309/13).";

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

Stanowisko w zakresie określenia linii zabudowy znajduje swoje odzwierciedlenie także w doktrynie. Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 155 teza 3. do art. 15: „Zgodnie z art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p. w miejscowym planie występują dwie kategorie ustaleń. Po pierwsze, są to ustalenia obowiązkowe, wskazane w art. 15 ust. 2. Plan miejscowy musi zawierać poszczególne ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2, tylko wówczas, gdy okoliczności faktyczne dotyczące obszaru objętego planem, wynikające zwłaszcza z istniejącego lub planowanego przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu, uzasadniają dokonanie takich ustaleń. Zasadą pozostaje obowiązek ujęcia w planie miejscowym wszystkich elementów wymienionych w powołanym przepisie, co oznacza, że w przypadku odstąpienia od określenia któregośkolwiek z nich w konkretnym planie lub jego fragmencie organ planistyczny powinien wykazać zbędność danej regulacji, w szczególności przez utrwalenie przyczyn takiego pominięcia w uzasadnieniu uchwały, ewentualnie w materiałach planistycznych. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 9 lutego 2012 r., IV SA/Po 1203/11, LEX nr 1125241, stwierdził, że jeśli organ planistyczny nie wskazał wyraźnie w uzasadnieniu uchwały lub materiałach planistycznych, że ustalenie określonych elementów dla danego terenu jest zbędne, to nie przesądza to samo w sobie o uznaniu sprzeczności z prawem danej uchwały, jeżeli pominięcie tych elementów było obiektywnie uzasadnione. Drugą kategorię stanowią ustalenia fakultatywne, wymienione w art. 15 ust. 3 u.p.z.p.; w przypadku braku konieczności regulacji stanów na ich podstawie organ gminy nie ma obowiązku odniesienia się do tych zagadnień. Jak wskazuje M. Szewczyk, plan

miejscowy musi zawierać unormowania mieszczące się w sensie treściowym (przedmiotu regulacji) w granicach ustawowego upoważnienia, przy czym plan nie może regulować innych spraw, niż wskazane w art. 15 ust. 2 i 3, ewentualnie w art. 16 ust. 1 zdanie drugie oraz w art. 20 ust. 1 u.p.z.p., a zamieszczenie w planie miejscowym innych treści niż przewidziane w wyżej wymienionych przepisach powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego co najmniej w tej części, w jakiej dane treści wykraczają poza granice ustawowego upoważnienia. W związku z drugą częścią prezentowanego przez M. Szewczyka twierdzenia należy jednak wskazać, że materialną podstawę treści planu miejscowego tworzą także przepisy innych ustaw (zob. teza 20).”.

Z przytoczonych powyżej przepisów oraz stanowisk judykatury wynika, że linie zabudowy określone w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób, określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu nie określono nieprzekraczalnych linii zabudowy, na terenie 26.MN, zaś z ustaleń części tekstowej wynika możliwość realizacji na tym terenie budynków stanowiących zabudowę mieszkaniową jednorodzinną.

Brak linii zabudowy, stanowiących jeden z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w tym postępowaniu i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w zakresie dotkniętym opisywanym brakiem, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje, że nie do przyjęcia jest pogląd, iż linie zabudowy muszą zostać wyznaczone obowiązkowo jedynie od strony dróg publicznych, dróg wewnętrznych i placów. Kwestie dotyczące linii zabudowy od dróg, w przypadku braku planu miejscowego, regulują przepisy § 4 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588). Natomiast wymóg określenia linii zabudowy w planie miejscowym, zawarty został w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Pojęć tych nie można porównywać, ponieważ w przypadku, gdy obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy (art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.). Na powyższe wskazuje również orzecznictwo, w tym np. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Nie jest również uprawnione przenoszenie wyznaczania linii zabudowy na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę. W tym zakresie na uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r. „Także nie można się zgodzić z Sądem I instancji, że ustalenia linii zabudowy można przenosić na etap sporządzenia projektu budowlanego i wydawania pozwolenia na budowę, to właśnie ustalenie linii zabudowy jest jednym z obligatoryjnych elementów ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego i łącznie z pozostałymi parametrami i wskaźnikami

wymienionymi w art. 15 ust. 2 pkt 6 kształtuje na terenie objętym planem ład przestrzenny. Brak ustalenia linii zabudowy, która jest jednym z obligatoryjnych elementów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu w znacznym stopniu utrudni dalszy etap procesu budowlanego i nie można tego elementu przerzucać na następny etap postępowania budowlanego. Dlatego też uchybienia w tym zakresie dotyczące terenów 5UKr, 18UA, 27UN, 28US/ZP i częściowo terenu 24MW nie można uznać za nieistotne jak to uczynił Sąd I instancji. Faktycznie w sytuacjach wyjątkowych można odnieść się do art. 43 ustawy o drogach publicznych, ale dotyczy to terenów sąsiadujących z drogami publicznymi. W niniejszej zaś sprawie teren 24MW sąsiaduje z drogą projektowaną, a więc trudno mówić o spełnieniu przesłanek określonych w art. 43, ponadto jak słusznie zauważono w uzasadnieniu skargi kasacyjnej istnieje niezgodność § 16 ust. 26 pkt 2 lit. f uchwały z rysunkiem planu na części terenu od drogi 11KD-D. Zwrócić należy uwagę, iż dla terenów przyległych do dróg publicznych o usytuowaniu obiektów w odniesieniu do przebiegu drogi rozstrzyga art. 43 ustawy o drogach publicznych ustalający wymagania w zakresie odległości w jakiej obiekty mogą być sytuowane **od krawędzi drogi**. Wymagania zawarte w tym uregulowaniu w istocie wyznaczają linię zabudowy na terenach przebiegu dróg publicznych. Niewątpliwie wyznaczenie linii zabudowy dla spełnienia wymagań art. 35 ust. 2 i art. 43 ustawy o drogach publicznych będzie niezbędne w przypadku przewidywania w planie przeznaczenia terenu pod realizację nowych dróg, bowiem będzie koniecznym wyznaczenie terenu niezbędnego nie tylko pod realizację samej drogi lecz i ukształtowanie takiej przyszłej zabudowy, która będzie spełniała wymagania ostatniego z wymienionych przepisów.”.

Nie spełnia wymagań określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. odesłanie do przepisów odrębnych, bowiem jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15: „(...) Nie są zasadne zarzuty co do wyznaczenia linii zabudowy. Obowiązek wyznaczenia linii zabudowy wynika zarówno z ustawy (art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) jak i z § 4 pkt 6 i § 27 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. Nr 164, poz. 1587). Odesłanie do przepisów odrębnych nie stanowi wypełnienia regulacji przyjętej w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowiącym o określeniu linii zabudowy.”.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

Na konieczność powiązania części tekstowej oraz graficznej w zakresie linii zabudowy, a także na konieczność wyznaczenia linii zabudowy na rysunku planu wskazano również w wyroku:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 7 kwietnia 2016 r., sygn. akt II OSK 1973/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 7 października 2010 r., sygn. akt II SA/Gl 444/10;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 5 marca 2012 r., sygn. akt II SA/GI 853/11;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 21 maja 2014 r., sygn. akt II SA/Wr 112/14;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3140/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14.

W ocenie organu nadzoru, ustalenia planu dotyczące linii zabudowy powinny być kompletne, a przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych. Jak wynika z wyroku WSA we Wrocławiu z 11 czerwca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 277/13: „*Wykładnia przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym doprowadziła sąd do wniosku, że obowiązkiem rady jest takie określenie zasad zabudowy i zagospodarowania terenu, aby postanowienia uchwały dało się w sposób niebudzący wątpliwości zinterpretować. Aby cel taki osiągnąć lokalny prawodawca powinien używać wartości liczbowych i fachowego słownictwa, co stanowić będzie zobiektywizowaną metodę kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie.*”.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że wskazane naruszenia uzasadniają stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej dla jednostki terenowej oznaczonej symbolem **26.MN**.

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 6 uchwały „5. Ustala się podział obszaru, o którym nowa w § 1 ust. 1 na następujące tereny: (...) 6) zabudowy zagrodowej, oznaczone symbolami: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR, 25.MR;”.

Zgodnie z ustaleniami § 19 pkt 1 uchwały, przeznaczeniem terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR** jest zabudowa zagrodowa. Tymczasem z ustaleń szczegółowych dla tych terenów, zawartych w § 19 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,*” 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: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR wskazują także ustalenia ogólne uchwały, dotyczące szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, zawarte w § 7 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8) *zakaz prowadzenia chowu i hodowli zwierząt gospodarskich*;”.

Z przytoczonych ustaleń uchwały wynika, że na terenach: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR może powstać wyłącznie sama zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, bez budynków gospodarczych lub inwentarskich, stanowiących zabudowę zagrodową, co oznacza, że faktycznym przeznaczeniem tych terenów nie będzie zabudowa zagrodowa, jak ustalono w § 1 ust. 5 pkt 6, § 19 pkt 1 uchwały, lecz zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wolnostojąca, zaś ustalenia § 19 pkt 3 lit. a uchwały są sprzeczne z ustaleniami § 1 ust. 5 pkt 6 i § 19 pkt 1 uchwały oraz z rysunkiem planu, na którym tereny: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR oznaczono symbolem literowym przypisanym zabudowie zagrodowej. Tym samym dla powyższych terenów 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 terenach oznaczonych symbolami: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III znajdujących się w obszarze tych terenów, bowiem z decyzji Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23 czerwca 2016 r. znak: GZ.tr.057-602-254/15 wynika, że grunty rolne o użytkach rolnych klasy III, znajdujące się w granicach działek nr ew.: 62/6, 62/9, 63, 65/3, 65/4, 65/5, 65/6, 65/7, 65/11, 65/12, 65/13, 66/6, 66/22, 66/23, 66/24, 66/41, 84, 86, 88, 90, 92, 94, 95 w obrębie geodezyjnym 0021, w miejscowości Prażmów, **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: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.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 uchwały.

Stwierdzenie nieważności § 19 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.

Sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, w zakresie braku jednoznacznego określenia linii rozgraniczających oraz sytuowania linii zabudowy, wynikają także z zaliczenia, w § 1 ust. 4 uchwały oraz w legendzie rysunku planu, *wymiarowania w metrach* do elementów informacyjnych planu.

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 informacyjnym, 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 linii rozgraniczających tereny oraz 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.

Jak wskazano we wcześniejszej części uzasadnienia niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, zgodnie z § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały i legendą rysunku planu, nieprzekraczalne linie zabudowy zaliczone zostały do elementów ustalonych na rysunku planu.

Z ustaleń § 2 pkt 2 uchwały 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 w metrach*. 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 umożliwić jednoznaczne powiązanie z jego tekstem.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uchybienia uchwały należy stwierdzić, że narusza ona w istotny sposób, ww. 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 mieszkańców 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.

Tymczasem w ustaleniach szczegółowych uchwały dla terenów przeznaczonych pod komunikację, tj. pod:

- drogi publiczne, oznaczonych symbolami: 27.KG-G i 28.KD-Z, brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących określenia ich szerokości w liniach rozgraniczających (*vide*: § 23 pkt 2, § 24 pkt 2 uchwały); na rysunku planu również brak określenia szerokości tych dróg w liniach rozgraniczających znajdujących się w granicach obszaru objętego planem;
- drogi publiczne, oznaczonych symbolami: 29.KD-L, 30.KD-L, 31.KD-D, 32.KD-D, określono ich minimalne szerokości w liniach rozgraniczających, ustalając jednocześnie, że szerokości te są zmienne, zgodnie z rysunkiem planu (*vide*: § 25 pkt 2 lit. c, § 26 pkt 2 lit. c uchwały); natomiast na rysunku planu określono wyłącznie minimalne szerokości tych dróg, bez podania ich zmiennych szerokości;
- drogi wewnętrzne, oznaczonych symbolami: 33.KD-W, 34.KD-W, 35.KD-W, 36.KD-W, 37.KD-W, 38.KD-W, 39.KD-W, 40.KD-W, 41.KD-W, 42.KD-W, 43.KD-W i 44.KD-W, nie zawarto ustaleń dotyczących określenia ich szerokości w liniach rozgraniczających, ustalając jedynie, że szerokości te są zmienne, zgodnie z rysunkiem planu (*vide* § 27 pkt 2 lit. c uchwały); natomiast na rysunku planu nie określono szerokości w liniach rozgraniczających dróg: 33.KD-W, 35.KD-W, 36.KD-W, 38.KD-W, 40.KD-W i 41.KD-W; natomiast na rysunku planu określono szerokości dróg: 34.KD-W, 37.KD-W, 39.KD-W, 42.KD-W, 43.KD-W i 44.KD-W, lecz bez podania ich zmiennych szerokości.

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 uchwały, 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 uchwały.

Ponadto w § 8 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej: 1) zapewnienie obsługi komunikacyjnej obszaru z dróg publicznych – bezpośrednio lub pośrednio poprzez drogi wewnętrzne lub dojazdy; 161617172233222334455667788991010111112121313m zewnętrznym poprzez istniejące drogi, w tym między innymi drogi wojewódzkie (ulice Ryxa i Czołchańskiego);*”.

W ocenie nadzoru przytoczone ustalenia § 8 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) 161617172233222334455667788991010111112121313m zewnętrznym poprzez istniejące drogi, w tym między innymi drogi wojewódzkie (ulice Ryxa i Czołchańskiego)*”, **nie wyrażają żadnej normy prawnej, w zakresie określenia układu komunikacyjnego, co uzasadnia stwierdzenie ich nieważności, nie mogą być również uznane za jakiegokolwiek ustalenia spełniające wymogi zawartości planu miejscowego określone w art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p.**

W ramach zasad budowy systemów komunikacji, zawarto w § 8 pkt 9 uchwały, również ustalenia dotyczące lokalizacji miejsc postojowych w brzmieniu: „*9) uważa się za spełnione warunki określone w pkt 5 w przypadku lokalizacji stanowisk postojowych poza działkami budowlanymi, na innych działkach w promieniu do 100 m, do których inwestor wykaże tytuł prawny;*”.

Organ nadzoru wskazuje, iż stosownie do dyspozycji:

- art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...);*
- art. 14 ust. 2 ustawy o p.z.p., integralną częścią uchwały o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu*”;
- art. 15 ust. 1 zd. 1 ustawy o p.z.p. „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem, wraz z uzasadnieniem.*”.

Powyższe oznacza, iż sporządzając, a następnie uchwalając plan miejscowy, organa gminy związane są granicami obszaru objętego planem miejscowym, wyznaczonymi w uchwale intencyjnej, o której mowa w art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. Plan miejscowy nie może zatem regulować kwestii znajdujących się poza wyznaczonymi granicami.

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 8 pkt 9 uchwały wynika, że dla terenów położonych w odległości mniejszej niż 100 m od granicy obszaru objętego planem, lokalizowanie stanowisk postojowych dopuszczone zostało także poza granicami obszaru objętego planem. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto z cytowanych ustaleń nie wynika, o jakie działki, nie będące działkami budowlanymi, chodzi. W tym kontekście wskazać należy, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest określenie minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji, co winno zostać wyrażone w sposób jednoznaczny w uchwale w sprawie planu miejscowego. Tymczasem ustalenia § 8 pkt 9 uchwały odnoszą się do innych niż działki budowlane, działek, bez ich jednoznacznego określenia.

Stosownie do art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami

odrębnymi, co wynika z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W granicach obszaru objętego planem miejscowym znajduje się istniejący cmentarz, obejmujący teren oznaczony w planie symbolem **2.ZC**. Biorąc pod uwagę powyższe organy gminy były zobligowane do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim stosowania ustawy z 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2017 r. poz. 912 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Ministra Gospodarki Komunalnej z 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarzu (Dz. U. z 1959 r. Nr 52, poz. 315).

Zgodnie z § 3 ust. 1 ww. rozporządzenia „*Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone.*”.

Na rysunku planu w strefie sanitarnej 50 m od cmentarza znajdują się tereny przeznaczone pod zabudowę, oznaczone symbolami: **1.U/MN** i **3.U,MN**, na których w zasięgu tej strefy, **wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, określające obszary przeznaczone pod realizację budynków zgodnie z ustalonym w planie przeznaczeniem.**

Zgodnie z § 7 pkt 1 uchwały, „*Ustalenia w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu: 1) w zagospodarowaniu terenów należy uwzględnić ograniczenia i zakazy wynikające z przepisów szczególnych, w tym między innymi z: (...) funkcjonowania strefy sanitarnej wokół cmentarza;*”.

Z ustaleń szczegółowych dla ww. terenów wynika, że tylko dla terenu **1.U/MN** przeznaczonego pod zabudowę usługową lub zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, uwzględniono szczególne warunki zagospodarowania i ograniczenia w zabudowie, bowiem w § 11 pkt 3 lit. a uchwały dla tego terenu zawarto ustalenia w brzmieniu: „*3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) budynki usługowe; dopuszcza się: budynki usługowo-mieszkalne, budynki mieszkalno-usługowe, budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące, jednakże wyłącznie poza strefą sanitarną 50 m wokół cmentarza;*”.

Natomiast dla terenu **3.U,MN** przeznaczonego pod zabudowę usługową z dopuszczeniem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, w § 13 pkt 3 lit. a uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „*3) zasady i warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) budynki usługowe; dopuszcza się: budynki usługowo-mieszkalne, budynki mieszkalno-usługowe, budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące, jednakże wyłącznie w części określonej na rysunku planu,*”.

Zgodnie z rysunkiem planu obszar pod zabudowę wyznaczony został na terenie **3.U,MN** za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, stosownie do ustaleń § 13 pkt 3 lit. i uchwały. Na rysunku planu nie określono na tym terenie innego obszaru pod zabudowę, który uwzględniał by strefę sanitarną 50 m od cmentarza. Powyższe oznacza, że budynki usługowo-mieszkalne, budynki mieszkalno-usługowe, budynki mieszkalne jednorodzinne wolnostojące, wbrew cytowanym powyżej przepisom odrębnym z zakresu cmentarnictwa, mogą być w oparciu o ustalenia tego planu, lokalizowane zgodnie z liniami zabudowy, również w granicach tej strefy.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że uchwała nie spełnia wymogów dotyczących ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenu, w odniesieniu zabudowy znajdującej się

w strefie sanitarnej wokół cmentarza na terenie 3.U,MN. Oznacza to również, że ustalenia § 13 pkt 3 lit. a uchwały, w ww. zakresie, są wzajemnie sprzeczne z ustaleniami § 7 pkt 1 uchwały.

Ponadto z legendy rysunku planu oraz z ustaleń § 1 ust. 4 uchwały wynika, że *granice stref sanitarnych 50 i 150 m wokół cmentarza* stanowią także oznaczenie informacyjne planu, co oznacza, że obszary dotyczące ograniczeń w zabudowie wokół cmentarza wyznaczono w sposób niejednoznaczny.

W związku z powyższym, uchwała narusza art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., jak również wskazane powyżej przepisy odrębne w zakresie cmentarnictwa.

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 terenu oznaczonego symbolem **1.U/MN** – na poziomie od 5% do 50% działki budowlanej, zgodnie z § 11 pkt 3 lit. f uchwały;
- dla terenów oznaczonych symbolami: **5.MN,U, 12.MN,U, 17.MN,U, 20.MN,MR i 21.MN** – na poziomie od 1% do 30% powierzchni działki budowlanej, zgodnie z: § 15 pkt 3 lit. g, § 20 pkt 3 lit. g, § 21 pkt 3 lit. f uchwały;
- dla terenów oznaczonych symbolami: **7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR** – na poziomie od 0,5% do 30% powierzchni działki budowlanej, zgodnie z: § 19 pkt 3 lit. g 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.

Ponadto z § 3 pkt 10, pkt 11 i pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „10) dopuszcza się stosowanie innych parametrów dotyczących powierzchni zabudowy i terenu biologicznie czynnego, niż określono w ustaleniach szczegółowych, jedynie w przypadkach, gdy istniejące zagospodarowanie uniemożliwia ich zapewnienie; 11) 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 pkt 2; 12) 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 pkt. 2;” wynika, że dopuszczono stosowanie innych, dowolnych parametrów powierzchni zabudowy, powierzchni terenu biologicznie czynnego oraz wskaźników intensywności zabudowy.

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 postępowania 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 10, pkt 11 i pkt 12, § 11 pkt 3 lit. f, § 15 pkt 3 lit. g, § 19 pkt 3 lit. g, § 20 pkt 3 lit. g i § 21 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 z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.).

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 zawarte w § 1 ust. 5 pkt 5 i pkt 6 i § 19 pkt 1 uchwały oraz z części graficznej uchwały wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się tereny przeznaczone na cele rolne, oznaczone symbolami: **7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR**.

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: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR, bowiem w uchwale nie wyłączono ze stosowania ustaleń dotyczących zasad scalania i podziału nieruchomości, w odniesieniu do terenów przeznaczonych na cele rolne.

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. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego

rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 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: 7.MR, 10.MR, 11.MR, 15.MR, 19.MR i 25.MR, 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 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. 1, w związku z art. 14 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń wyłącznie w odniesieniu do obszaru objętego planem miejscowym;
- 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 jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie 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. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie 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 konieczności 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.

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.410.2018 Rady Gminy Prażmów z 27 września 2018 r. w sprawie *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – dla części wsi „Prażmów 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 Sijera