



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 12 października 2015 r.

Poz. 8202

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.207.2015.RM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 7 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/66/15 Rady Gminy Kampinos z dnia 7 września 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Kampinos, na sesji w dniu 7 września 2015 r., podjęła uchwałę Nr XIX/66/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym 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.

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 dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach § 2 pkt 18 uchwały zdefiniowano pojęcie *tymczasowego obiektu budowlanego* [„Ilekcioć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 18) tymczasowym obiekcie budowlanym – należy przez to rozumieć obiekt budowlany przeznaczony do czasowego użytkowania w okresie krótszym od jego trwałości technicznej, przewidziany do przeniesienia w inne miejsce lub rozbiórki, a także obiekt budowlany niepołączony trwale z gruntem, jak: strzelnice, kioski uliczne, pawilony sprzedaży ulicznej i wystawowe, przekrycia namiotowe i powłoki pneumatyczne, urządzenia rozrywkowe, barakowozy, obiekty kontenerowe;”]. Tymczasem ustawodawca zdefiniował to pojęcie w art. 3 pkt 5 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Ponadto w § 2 pkt 5 uchwały zdefiniowano pojęcie „odnawialnych źródeł energii”, przez które należy rozumieć „urządzenia wytwarzające ciepło lub energię elektryczną wykorzystujące energię wody, słońca, ziemi, biopaliw ciekłych;”, podczas gdy pojęcie „odnawialne źródło energii” zostało już przez ustawodawcę zdefiniowane w art. 2 pkt 22 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478). Zgodnie z ww. ustawą przez pojęcie to należy rozumieć „odnawialne, niekopalne źródła energii obejmujące energię wiatru, energię promieniowania słonecznego, energię aerotermalną, energię geotermalną, energię hydrotermalną, hydroenergię, energię fal, prądów i pływów morskich, energię otrzymanywaną z biomasy, biogazu, biogazu rolniczego oraz z biopłynów;”.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Biorąc powyższe pod uwagę wskazać również należy, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi oraz rozporządzeniami. Oznacza to tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (lex interior non derogat legi superiori).

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. Nr 100, poz. 908) „Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II

oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 136 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”.

W tej sytuacji uznać należy, iż definiowanie pojęć, które zostały już zdefiniowane w aktach hierarchicznie wyższych, narusza przywołane powyżej przepisy.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym **do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym**. Tymczasem w § 13 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Szczególne zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: 1) Na obszarze planu nie wyznacza się granicy obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości; 2) Dla wydzielanych działek budowlanych ustala się: a) kąt położenia granic działek do linii rozgraniczającej dróg w przedziale 60° – 120° , przy czym ustalenie nie dotyczy działek narożnych położonych przy skrzyżowaniach dróg, b) minimalną powierzchnię działek budowlanych według ustaleń szczegółowych dla terenów, z zastrzeżeniem pkt 4 i ust.2; 3) ustala się dla działek wydzielanych pod drogi wewnętrzne szerokość nie mniejszą niż 8,0m; 4) dopuszcza się dla każdego terenu, wydzielenie działek budowlanych o powierzchni mniejszej niż określona w ustaleniach szczegółowych dla terenów, w szczególności: a) w celu powiększenia sąsiedniej działki pod warunkiem, że zachowa ona powierzchnię nie mniejszą, niż określona w ustaleniach szczegółowych dla terenu, b) w celu lokalizacji obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, c) w celu wydzielenia drogi wewnętrznej lub dojazdu do działek budowlanych. 2. Istniejące działki ewidencyjne oraz działki powstałe po odcięciu części pod drogę, niespełniające norm powierzchniowych, zachowuje się i dopuszcza pod zainwestowanie przy zachowaniu ustaleń szczegółowych dla terenów, z wyjątkiem zapisów dotyczących minimalnych powierzchni działek budowlanych. 3. Dopuszcza się łączenie działek ewidencyjnych zgodnie z przepisami odrębnymi.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości oraz łączenia i podziału, nie zawarto również wszystkich obligatoryjnych ustaleń dotyczących procedury scalania i podziału z uwagi na brak określenia minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek**.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 2015 r. poz. 782 z późn. zm.). Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami

pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „Podziały nieruchomości” oraz Rozdział 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymagań wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjne jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Brak pełnych ustaleń w powyższym zakresie wywołuje swoje konsekwencje, wobec niemożności zastosowania w praktyce przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanego powyżej przepisu, gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalenia i podziału nieruchomości, **nie zaś podziału nieruchomości**, określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, **albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**. Biorąc pod uwagę ustalenia planu miejscowego, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie możliwe ono do przeprowadzenia, wobec braku pełnych ustaleń w powyższym zakresie. Tym samym ustalenia te wprost naruszają art. art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie możliwości dokonania scalenia i podziału nieruchomości w sytuacji gdy **wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Tymczasem w przedmiotowym przypadku Rada Gminy Kampinos zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego w dniu 15 grudnia 2008 r., a więc nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych (*vide* § 13 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały), jak również formułowania pozostałych ustaleń § 13 uchwały z wyłączeniem ust. 1 pkt 1, które wprost odnoszą się do procedury podziału nieruchomości oraz połączenia i ponownego podziału na działki gruntu (*vide* § 13 ust. 3 uchwały), dla których stosuje się procedurę podziału (*quod vide* art. 98b ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady *podziału nieruchomości* ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające

podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła zasady podziałów nieruchomości, polegające m.in. na określeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki oraz kąta położenia granic działek w odniesieniu do linii rozgraniczających dróg, dopuściła podziały nieruchomości w celu powiększenia sąsiedniej działki budowlanej, oraz określiła zasady dotyczące „*istniejących działek ewidencyjnych*”.

Zawierając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości Rada Gminy Kampinos naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie. O tym, jaka winna być powierzchnia oraz kąt położenia działki, będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Zwrócić przy tym należy uwagę, iż przepisy gminne, a takim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, mogą być wydane wyłącznie w zakresie obowiązujących przepisów wyższego rzędu (Konstytucja, ustawa, rozporządzenie) i w zakresie upoważnień wyraźnie tam udzielonych organom gminy. Wobec hierarchiczności źródeł prawa, akty prawa miejscowego nie mogą regulować materii należących do przepisów wyższego rzędu i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadawalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca

na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z. p.) skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.?

Organ nadzoru pragnie zwrócić również uwagę na fakt, iż pojęcie „*działka budowlana*” użyte wielokrotnie w § 13 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez „*działkę budowlaną - należy przez to rozumieć nieruchomości gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. Skoro zatem stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w ustawie tej określono m.in. zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2) oraz, jako odrębna procedura, zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 3) to zawarte w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej pojęcie „*nieruchomości gruntowej*” lub „*działki gruntu*” należy rozważyć w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez :

- *nieruchomość gruntową* - należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (vide art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* - należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (vide art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomości gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ilekroć w ustawie jest mowa o ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych*].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame

z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem: „działka”, „działka budowlana” oraz „działka ewidencyjna”.

Reasumując, wskazać należy, iż ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, przy czym organ nadzoru w pełni podziela pogląd zawarty w uzasadnieniach do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., Sygn. akt II OSK 814/12 oraz z dnia 5 grudnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 2274/12 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalenia § 13 uchwały, nie czynią zadość wymaganiom określonym w przywołanych powyżej przepisach, naruszając również dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p. wykraczając poza materię przyznaną przez ustawodawcę do regulacji w ramach ustaleń planu miejscowego. Nie może bowiem pozostawać bez interwencji organu nadzoru fakt, sformułowania ustaleń dotyczących zasad i warunków dokonywania podziałów nieruchomości, przy jednoczesnej bierności organu uchwałodawczego w zakresie obligatoryjnych elementów planu miejscowego, tj. ustaleń w zakresie określenia minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek, uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, a które to parametry w niniejszym planie nie zostały poczynione.

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. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że 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, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń.”*

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, przez Radę Gminy Kampinos, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Powyższe dotyczy ustaleń części:

- tekstowej zawartej w § 3 ust. 1 uchwały, z której wynika, że *„Ustala się przeznaczenie terenów pod funkcje oznaczone symbolem literowym MN - zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz KD – droga publiczna dojazdowa.”*, podczas gdy z legendy dołączonej do rysunku planu miejscowego wynika, że jedynym przeznaczeniem określonym w granicach obszaru objętego planem są tereny MN określone jako zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna;
- tekstowej zawartej w § 3 ust. 1 uchwały, z której wynika, że *„Ustala się przeznaczenie terenów pod (...) KD – droga publiczna dojazdowa.”*, podczas gdy z ustaleń części graficznej wynika, że w granicach obszaru objętego planem miejscowym występuje teren oznaczony symbolem 6.1.KD-D, brak jest zaś terenu oznaczonego symbolem literowym KD;
- tekstowej zawartej w § 21 uchwały, w której sformułowano ustalenia w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6.1.KD-D, podczas gdy z dołączonej do rysunku planu miejscowego legendy wynika, że tereny oznaczone symbolem literowym KD-D, stanowiące drogę publiczną dojazdową zaliczone zostały do *„elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu*

- planu miejscowego*” (vide § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego);
- graficznej, z której wynika, że określony na rysunku planu miejscowego „*pas technologiczny zasięgu potencjalnego szkodliwego oddziaływania linii i urządzeń elektroenergetycznych średniego i wysokiego napięcia*” zaliczony został do „*elementów informacyjnych, niebędących ustaleniami projektu planu miejscowego*”, podczas gdy w ustaleniach części tekstowej, w tym m.in. zawartych w § 12 pkt 1 uchwały, w odniesieniu do tych elementów informacyjnych sformułowano zakazy, w ramach ustaleń dotyczących szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu; powyższe stanowi również o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że ustalenia w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego;
 - tekstowej zawartej w § 4 ust. 1 pkt 7 uchwały, w brzmieniu „*Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi jego ustaleniami: (...) 7) wymiary metrach(m).*”, podczas gdy z rysunku planu miejscowego wynika, iż wymiary te wykraczają poza obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym; powyższe oznacza również naruszenie art. 15 ust. 1, w związku z art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.;
 - tekstowej zawartej w § 12 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „*Szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) 2) dla cieków wodnych w tym kanałów melioracyjnych i zbiorników wodnych: a) ustala się zakaz naruszania naturalnego charakteru z wyjątkiem działań koniecznych ze względu na potrzeby wzrostu retencji wodnej, melioracji i ochrony przeciwpowodziowej lub przeciwpożarowej, (...) c) wyznacza się na rysunku planu strefę z zakazem zabudowy wzdłuż cieków wodnych w ramach której zakazuje się realizację zabudowy w odległości mniejszej niż 3m od górnej krawędzi skarpy rowu,*”, podczas gdy na rysunku planu nie określono istniejącego rowu na działce 107/31 z obrębem 0009, jednostka ewidencyjna 143203_2, zaś wyznaczone nieprzekraczalne linie zabudowy wskazują na możliwość realizacji budynków na rowie, a także w strefie 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu;
 - tekstowej zawartej w § 5 pkt 2 lit. a, w związku z § 2 pkt 3 uchwały, z których wynika, że „*ustala się sytuowanie budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy*”, podczas gdy z części graficznej planu miejscowego wynika, iż linia zabudowy nie domyka obszaru tzw. „*ruchu budowlanego*”, lecz została dociągnięta do tzw. „*strefy z zakazem zabudowy wzdłuż cieków wodnych*”.

W kontekście przywołanych powyżej sprzecznych ustaleń zawartych pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną uchwały, wskazać należy, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, co oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni aktów normatywnych. Oznacza to, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m.in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, Centralna Baza Orzeczeń NSA). Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną skutkuje niemożnością zastosowania przedmiotowego planu w praktyce. Skutkiem tak poczynionych ustaleń planistycznych będą interpretacje zapisów poszczególnych części uchwały, które pozostają w sprzeczności z innymi ustaleniami. Powyższe stanowi przede wszystkim o naruszeniu art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., który wskazuje, że „*Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, powinny być wydzielone za pomocą linii rozgraniczających oraz oznaczone odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia. Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenu oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu są niejednoznaczne, zaś w obrębie jednego terenu istnieją tereny z możliwością zabudowy, jak i takie, w stosunku do których wprowadzono zakaz zabudowy.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „*władztwa planistycznego*”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia przytoczonego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.

Stosownie do załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zieleni i wód*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.8 pn. *tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały)*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia do którego przypisano oznaczenie literowe WS. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny zieleni i wód są innym rodzajem przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodzinną), to tereny te stanowią inne przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem również winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej.

Zważyć przy tym należy również na fakt, iż skoro na obszarze objętym planem miejscowym występują wody powierzchniowe i ciekły wodne, to zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów

rolnych i leśnych, wody te należało uwzględnić w sporządzanym planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469) „*Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią*”. W przepisie tym, w sposób jednoznaczny wskazano cel funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych, który związany jest przede wszystkim z produkcją rolniczą.

Powyższe oznacza, że tereny wód są innym - odmiennym - przeznaczeniem niż tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których obowiązują odmienne zasady zagospodarowania, w tym zakaz zabudowy w odległości 3 m od górnej krawędzi skarpy rowu (*vide* § 12 pkt 2 lit. c uchwały). Powyższe oznacza, na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1, § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, konieczność wydzielenia liniami rozgraniczającymi terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w prawomocnym orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 o p.z.p.). Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania. Zmiana przeznaczenia terenu może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

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

Organ nadzoru wskazuje, że wprowadzenie ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie ww. części obszarów wyłączonych z zabudowy, spełniać będzie wymogi określone w art. 15 ustawy o p.z.p., w przypadku jednoznacznego wyznaczenia linii zabudowy. Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu projektowanej zabudowy, należy do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy;*”. Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „*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 udział powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu*”. 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*”. Z kolei stosownie do dyspozycji § 8 ust. 2 zd. 1 tegoż rozporządzenia „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

Zasady lokalizacji nowej zabudowy na obszarze objętym planem wynikają z ustaleń zawartych w: § 5 pkt 2 lit. a, § 2 pkt 3 uchwały, a także z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych terenów.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 5.MN, 6.MN, 10.MN i 11.MN nieprzekraczalna linia zabudowy, nie została wyznaczona od strony „*strefy z zakazem zabudowy wzdłuż cieków wodnych*”. Wyznaczone na tych terenach linie zabudowy są nieprecyzyjne, nie „*domykają*” obszaru dopuszczonej zabudowy (nie określają obszaru tzw. „*ruchu budowlanego*”), gdyż są wyznaczone tylko na fragmencie terenu, a tym samym nie przesądzają, na której części terenu wyznaczonymi liniami rozgraniczającymi, można realizować nową zabudowę, bądź rozbudowę istniejącej zabudowy. W tej sytuacji z ustaleń planu miejscowego nie wynika, gdzie ma być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Sytuowanie dopuszczonej ustaleniami planu rozbudowy istniejących obiektów lub budowy nowych obiektów na terenach przeznaczonych pod zabudowę, powinno być określone poprzez wyznaczenie na rysunku planu linii zabudowy (np. nieprzekraczalnej lub obowiązującej) w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, a więc od elementu wynikającego z ustaleń planu miejscowego.

Brak linii zabudowy lub ich niejednoznaczne wyznaczenie na rysunku planu, 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 sprawie wydania pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia), w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Brak ten, zdaniem organu nadzoru, 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto, niezgodności rysunku planu z ustaleniami zawartymi w tekście uchwały, w powyższym zakresie, stanowią także o braku powiązania rysunku z tekstem uchwały, co narusza również przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie braku wyznaczenia na rysunku planu linii zabudowy oraz braku powiązania rysunku z tekstem planu w tym zakresie, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

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

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, o której mowa powyżej, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wywołuje skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności jego ustaleń. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem skarżącego, w zakresie naruszeń, o których mowa powyżej, podzielono w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. WSA orzekł, że „(...) 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. (...)”.
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r., Sygn. akt II OSK 1916/08;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08.

Ponadto organ nadzoru stwierdził, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia:

- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.; zgodnie z ustaleniami § 18 ust. 3 pkt 7 lit. b oraz § 20 ust. 3 pkt 3 lit. b uchwały na terenach oznaczonych symbolami: 5.MN, 6.MN, 10.MN i 11.MN, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej „dopuszcza się realizację usług, jako wbudowanych w budynki mieszkalne z zakresu: (...) b) turystyki 50% powierzchni całkowitej budynku;”; tymczasem zgodnie z art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane przez „budynek mieszkalny jednorodzinny”, należy „rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;”.
- art. 29 ust. 1 ustawy o p.z.p., z którego wynika, że uchwała rady gminy w sprawie uchwalenia planu miejscowego obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, **jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni** od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa, podczas gdy z ustaleń zawartych w § 23 uchwały wynika, że „Uchwała wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego.”.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde 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 zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do większości jednostek terenowych.

Jednocześnie wskazać należy, że przy opracowywaniu aktów prawnych należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt prawny nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- dla oznaczenia jednostkowych pojęć należy używać określeń stosowanych w obowiązującym ustawodawstwie;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji.

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. W tym miejscu należy podkreślić, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Stwierdzenie nieważności jednych jednostek redakcyjnych (bądź ich części) skutkować będzie bezprzedmiotowością ustaleń innych.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, a stwierdzenie nieważności poszczególnych jednostek terenowych oraz redakcyjnych, bądź ich części, spowoduje, że pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna, to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości. Powyższe umożliwi poprawne zredagowanie uchwały przy zastosowaniu przepisu art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., a w konsekwencji zastosowanie przedmiotowego planu w praktyce.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/66/15 Rady Gminy Kampinos z dnia 7 września 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmujący wieś Kampinos A część Ia*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski