



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 4 lutego 2015 r.

Poz. 963

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.4.2015.BL WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 2 lutego 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 II/14/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Raszyn po zachodniej stronie Alei Krakowskiej – część I, w części dotyczącej ustaleń § 2 pkt: 2, 12, 13, 15 i 16.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Raszyn, na sesji w dniu 29 grudnia 2014 r., podjęła uchwałę Nr II/14/14 w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Raszyn po zachodniej stronie Alei Krakowskiej – część I. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1, w zw. art. 27 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenu, w tym dla inwestycji celu publicznego oraz określenia sposobu ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustawa odnosi się przy tym do niezbędnych czynności administracyjnych, które muszą być dokonane w tym celu. Składają się one na szczegółowy tryb sporządzania i uchwalania planu miejscowego, zapoczątkowany podjęciem uchwały intencyjnej w tej sprawie (art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p.) i kontynuowany przez działania wskazane w art. 17 ustawy o p.z.p. oraz zakończony podjęciem uchwały uchwalającej plan miejscowy (art. 20 ust. 1). Uchwała ta jest więc zaledwie ostatnią czynnością, szczegółowo uregulowanego w ustawie, trybu sporządzania i uchwalania planu miejscowego. Poprzedzające ją wymagane etapy procedury mają na celu zapewnienie spełnienia wymogów planowania przestrzennego, określonych w art. 1 ustawy o p.z.p. Procedura planistyczna jest pewnego rodzaju postępowaniem prawotwórczym i wymaga dokonania kolejno szeregu czynności prawnych oraz materialno – technicznych, które mają na celu zagwarantowanie, że w toku tworzenia planu gmina uwzględni stanowisko innych organów administracji publicznej, wolę mieszkańców gminy, których przyszłe ustalenia planu będą dotyczyły i będzie miała na uwadze, że plan miejscowy będzie w przyszłości podstawą do wydawania decyzji administracyjnych w tym decyzji o pozwoleniu na budowę. Procedura planistyczna służy więc zapewnieniu partycypacji społecznej, ochrony interesu publicznego i interesów podmiotów prywatnych w planowaniu przestrzennym.

W związku z przepisem art. 27 ustawy o p.z.p., również każda zmiana planu miejscowego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu. Nie ma podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian. Pominięcie, bądź niewłaściwe wykonanie którejś z czynności proceduralnych stanowi naruszenie trybu uchwalania zmiany planu i w przypadku istotnego naruszenia, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że rada gminy, jako organ ustawowo odpowiedzialny za uchwalenie prawa miejscowego w zakresie planowania przestrzennego, posiada w granicach prawa samodzielność oraz swobodę decydowania o losach zainicjowanych procedur planistycznych. Rada gminy może w toku sporządzania zmiany planu miejscowego, w miarę potrzeby dokonywać zmian co do obszaru objętego zmianą. Tym samym Rada Gminy Raszyn może dokonywać zmian w uchwale związanej z przystąpieniem do sporządzania zmiany planu miejscowego, jednakże musi się odbywać w drodze podjęcia stosownej uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że redakcja przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą zmiana planu miejscowego następuje w trybie, w jakim zostało ono uchwalone, oznacza jedynie konieczność odpowiedniego stosowania powołanych regulacji dotyczących trybu sporządzania planu miejscowego (art. 14 – 22 ustawy o p.z.p.). Odnosi się więc do trybu, a nie do przedmiotu rozstrzygnięcia rady gminy (*quod vide* Z. Niewiadomski i inni „Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – Komentarz”, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, str. 248-249). Z dyspozycji art. 14 ust. 7 ustawy o p.z.p. wynika, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. W pozostałych przypadkach sporządzanie planów miejscowych jest zatem fakultatywne.

Uchwalenie planu miejscowego nie wyklucza możliwości podejmowania (w dalszej perspektywie czasowej, w przypadku takiej potrzeby), uchwał intencyjnych (uchwały o przystąpieniu do zmian planu) w odniesieniu do ściśle wydzielonego fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, przy zastrzeżeniu, że zmiany planu dotyczące pewnych jego fragmentów współgrają z pozostałymi w mocy ustaleniami. Zmiana planu miejscowego może dotyczyć nie tylko fragmentu obszaru objętego planem miejscowym, ale również dotyczyć może przedmiotowo

węższego zakresu, np. wybranego zagadnienia. Zmiana planu miejscowego jest bowiem przykładem nowelizacji, a nie derogacji aktu prawnego i zastąpienia go całkiem nowym aktem. Oznacza to, że rada gminy modyfikuje jedynie część rozstrzygnięć w nowelizowanym akcie prawnym, pozostawiając pozostałe bez zmian. W konsekwencji zmiana nie będzie oznaczać nowelizacji wszystkich merytorycznych treści planu miejscowego, określonych przedmiotowo w art. 15 ustawy o p.z.p. Tak więc podejmując uchwałę o przystąpieniu do zmiany planu miejscowego, rada gminy może w sytuacji, gdy wynika to z przedmiotu podejmowanej nowelizacji, wyznaczyć obszar zmiany planu węższy od granic pierwotnego planu miejscowego. Co więcej, zdaniem organu nadzoru, uchwała rady gminy o przystąpieniu do zmiany planu może również uściślić zakres przedmiotowy dokonywanych zmian. Przedstawioną interpretację co do dopuszczalności zawężonego przedmiotowo i obszarowo projektu zmiany planu miejscowego wzmacnia analiza art. 33 ustawy o p.z.p. Reguluje on sytuację, w których konieczność zmiany planu następuje w wyniku zmiany ustaw, wprowadza jednak *expressis verbis* zasadę, że czynności przewidziane w art. 17 przeprowadza się jedynie w „zakresie niezbędnym do dokonania tych zmian”, a więc w zakresie ograniczonym w stosunku do pełnego zakresu przedmiotowego planu miejscowego.

Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 2 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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. w odniesieniu do zmiany). Integralną częścią tej uchwały jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu (opcjonalnie jego zmiany).

Uchwała o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opcjonalnie jego zmiany) jest pierwszym etapem prowadzącym do uchwalenia planu (opcjonalnie jego zmiany), inicjującym proces tworzenia aktu prawa miejscowego. Przedmiotem uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzenia planu miejscowego (opcjonalnie jego zmiany) jest określenie granic obszaru objętego przyszłym planem. Rolą uchwały w sprawie przystąpienia do sporządzania planu miejscowego jest więc zakomunikowanie wszczęcia właściwego procesu planistycznego oraz wyznaczenie – na załączniku graficznym – granic obszaru, graficzny załącznik został uznany za obligatoryjną formę wskazania obszaru objętego projektem planu, do którego odnosi się powyższa uchwała i następująca po niej procedura.

Stosownie do powyższego Rada Gminy Raszyn na sesji w dniu 24 października 2013 r., podjęła uchwałę Nr XLIII/461/13 w sprawie przystąpienia do sporządzenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Raszyn po zachodniej stronie Alei Krakowskiej – część I, przyjętego uchwałą Nr LIX/983/05 Rady Gminy Raszyn z dnia 27 października 2005 r., z którego wyłączono:

I. Obszar 1 ograniczony:

- od północy: północna granica działki ew. nr 109;
- od wschodu: wschodnie granice działek ew. nr 109, 141, 144/1;
- od południa: południowe granice działek ew. nr 144/1, 1305, 142, 136, 135/5, 135/4;
- od zachodu: zachodnia granica działki ew. nr 135/4 do północnej granicy działki ew. nr 109;

II. Obszar 2 ograniczony:

- od północy: północna granica działki ew. nr 375/1;
- od wschodu: wschodnie granice działek ew. nr 375/1 i 377/2;
- od południa: południowe granice działek ew. nr 377/1 i 376/1;
- od zachodu: zachodnie granice działek ew. nr 376/1, 375/2 i 375/1;

III. Obszar 3 stanowiący działki ewidencyjne numer: 539/13 i 539/14;

- IV. Obszar 4 stanowiący działkę ewidencyjną numer 1244;
- V. Obszar 5 stanowiący działkę ewidencyjną numer 784/2;
- VI. Obszar 6 stanowiący działkę ewidencyjną numer 1011.

Co więcej, oprócz uściślenia granic obszaru zmiany planu w uchwale intencyjnej, określono również, w sposób szczegółowy przedmiot zmiany obejmujący zmianę: „(...) *parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w zakresie:*

- 1) *intensywności zabudowy i udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej na terenach lokalizacji obiektów użyteczności publicznej – oświaty oraz mieszkalnictwa wielorodzinnego z towarzyszeniem zieleni oznaczonych symbolem U,MW/ZP, terenów usług kultu religijnego oznaczonych symbolem UKr, terenów lokalizacji obiektów użyteczności publicznej z towarzyszeniem zieleni oznaczonych symbolem U/ZP;*
- 2) *udziału procentowego powierzchni usług w stosunku do powierzchni budynku mieszkalnego jednorodzinnej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oznaczonych symbolem MN;*
- 3) *sytuowania budynków mieszkalnych oraz linii ich zabudowy w stosunku do drogi głównej oznaczonej symbolem KG – Alei Krakowskiej na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług oznaczonych symbolem MN/U*

*oraz zmiana ustaleń dotyczących sposobu tymczasowego zagospodarowania i użytkowania terenów w zakresie ustaleń przejściowych.” (quod vide § 1 ust. 4 uchwały Nr XLIII/461/13).*

Rada Gminy Raszyn, inicjując procedurę planistyczną, ściśle określiła zakres dokonywanej zmiany planu miejscowego, który dotyczyć miał tylko i wyłącznie wybranych zagadnień uchwały zmienianej (wyszczególnionych w sposób opisowy, nie wskazując tym samym konkretnych jednostek redakcyjnych uchwały zmienianej), dla terenów wskazanych w załączniku nr 1 do uchwały Nr XLIII/461/13. Tym samym organa gminy, mogły jedynie dokonywać zmian w uchwale zmienianej, tj. w uchwale Nr LIX/983/05 w zakresie, określonym w uchwale intencyjnej z dnia 24 października 2013 r. Tymczasem ustalenia uchwały zmieniającej zawarte w **§ 2 pkt: 2, 12, 13 i 15** wykraczają poza ustalony w uchwale inicjującej zakres zmian.

Zgodnie z ustaleniami **§ 2 pkt 2** uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „*§ 10 ust. 1 pkt 2 lit. c otrzymuje brzmienie: „w pasie 40 m od skraju jezdni Alei Krakowskiej ustala się lokalizację nowych obiektów usługowych”*, dokonano **zmiany ustaleń uchwały dla jednostki terenowej MN/U, odnośnie sytuowania budynków usługowych**. Tymczasem uchwała intencyjna w ramach ww. jednostki, dopuściła jedynie zmianę w zakresie „*sytuowania budynków mieszkalnych oraz linii ich zabudowy w stosunku do drogi głównej oznaczonej symbolem KG – Alei Krakowskiej (...)*”, co wynika wprost z § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały Nr XLIII/461/13.

Z kolei:

- **§ 2 pkt 12 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „*§ 15 ust. 8 otrzymuje brzmienie: „Na terenach położonych wzdłuż Alei Karkowskiej, w pasie o szerokości 40 m od krawędzi jezdni ustala się zakaz lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej, zaś w stosunku do istniejących budynków mieszkaniowych ustala się stosowanie zabezpieczeń akustycznych oraz dopuszcza remont, nadbudowę i rozbudowę”;*”;
- **§ 2 pkt 13 uchwały zmieniającej**, w brzmieniu: „*§ 30 ust. 3 otrzymuje brzmienie: „Do czasu realizacji przeznaczania docelowego określonego w planie dopuszcza się utrzymanie dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania terenu, bez prawa rozbudowy i nadbudowy istniejących obiektów (z wyłączeniem budynków mieszkalnych położonych wzdłuż Alei Krakowskiej w pasie o szerokości 40 m od krawędzi jezdni) oraz z prawem ich remontów i modernizacji”;*”;

nadał nowe brzmienie dotychczasowym ustaleniom:

- § 15 ust. 8 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „*Na terenach położonych wzdłuż Alei Krakowskiej, w pasie o szerokości 80m od krawędzi jezdni oraz na terenie (UP) ustala się zakaz lokalizowania nowej zabudowy mieszkaniowej, zaś w stosunku do obiektów mieszkaniowych już istniejących ustala się stosowanie zabezpieczeń akustycznych oraz dopuszcza remont, nadbudowę i rozbudowę*”;
- § 30 ust. 3 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „*Do czasu realizacji przeznaczania docelowego określonego w planie dopuszcza się utrzymanie dotychczasowego użytkowania i zagospodarowania terenu, bez prawa rozbudowy i nadbudowy i modernizacji istniejących obiektów z wyłączeniem budynków mieszkalnych położonych wzdłuż Alei Krakowskiej w pasie o szerokości 80m od krawędzi jezdni oraz na terenie (UP)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że w § 15 ust. 8 uchwały zmienianej, określone zostały nie tylko zasady sytuowania budynków mieszkalnych na terenach MN/U, ale również **określają zasady sytuowania budynków mieszkalnych dla wszystkich jednostek terenowych zlokalizowanych w pasie o szerokości 80 m wzdłuż Alei Krakowskiej, a więc także dla terenów oznaczonych symbolami tj.: UKr, U/ZP, jak również dla całej jednostki terenowej UP**. Tymczasem uchwała inicjująca proces sporządzania planu miejscowego dopuszczała jedynie do dokonywania zmian w odniesieniu do terenu MN/U, co wynika wprost z ustaleń § 1 ust. 4 pkt 3 uchwały intencyjnej. Warto również wskazać, że w wyniku dokonanych zmian zmieniono również ustalenia w odniesieniu do terenu UP, który na mocy § 1 ust. 1 uchwały intencyjnej został wyłączony z obszaru objętego zmianą. Nadając nowe brzmienie § 30 ust. 3 uchwały, także wykroczone poza granice obszaru objętego planem miejscowym w odniesieniu do terenu UP.

Ponadto § 32 ust. 1 pkt 4 uchwały zmienianej, w brzmieniu: „*na działkach położonych wzdłuż Alei Krakowskiej, w pasie o szerokości 80m od krawędzi jezdni, w stosunku do obiektów mieszkaniowych już istniejących ustala się, stosowanie zabezpieczeń akustycznych oraz dopuszcza remont, nadbudowę i rozbudowę*”, również nie mógł być przedmiotem zmiany stosownie do uchwały intencyjnej, bowiem zawiera on **ustalenia w zakresie istniejących budynków mieszkaniowych na jednostce terenowej MN/U, a nie sytuowania „nowych” budynków mieszkalnych**. Tym samym również wykroczone poza zakres zmian określonych w uchwale intencyjnej.

Stosownie do powyższego organ nadzoru wskazuje, że zakres zmiany planu ustalony w uchwałach inicjujących proces planowania przestrzennego, jest dla organów gminy wiążący zarówno na etapie sporządzania, jak i uchwalania zmiany planu miejscowego. Stosownie bowiem do art. 14 ust. 1 i 2 ustawy o p.z.p. „(...) rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”, której „integralną częścią (...) jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem planu”. Tym samym określenie granic obszaru, czy zakresu przedmiotowego dokonywanej zmiany planu miejscowego, jak to ma miejsce w omawianym przypadku, należy do wyłącznych uprawnień rady gminy i następuje w uchwale o przystąpieniu do sporządzenia zmiany planu. Także rada gminy, w drodze zmiany uchwały o przystąpieniu, może dokonać zmiany granic lub zakresu przedmiotowego opracowywanego projektu zmiany planu miejscowego. W przedmiotowym przypadku Rada Gminy Raszyn, nie zmieniła uchwały o przystąpieniu (nie zmieniono zakresu zmian), nie dając tym samym podstaw do zmiany ustaleń: § 10 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 15 ust. 8, § 30 ust. 3 i § 32 ust. 1 pkt 4.

Organ nadzoru wskazuje również, iż na podstawie wspomnianego na wstępie 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 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”. W kontekście powyższego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „*(...) 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”*”.

Powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną dotyczy ustaleń § 2 pkt 2, 12, 13, jak i:

- § 2 pkt 15 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „§ 32 ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie: „*na działkach położonych wzdłuż Alei Krakowskiej, w pasie o szerokości 40 m od krawędzi jezdni, w stosunku do istniejących budynków mieszkaniowych ustala się stosowanie zabezpieczeń akustycznych oraz dopuszcza się ich remont, nadbudowę i rozbudowę*”;”;
- § 2 pkt 16 uchwały zmieniającej, w brzmieniu: „§ 32 ust. 2 pkt 5 lit. a otrzymuje brzmienie: „*wzdłuż drogi głównej [KG] – Alei Krakowskiej: a. dla zabudowy mieszkaniowej – 40 m od skaju jezdni; b. dla pozostałych obiektów – zgodnie z rysunkiem planu*”.

Wszystkie wskazane powyżej ustalenia dotyczą **strefy uciążliwości od drogi głównej – Alei Krakowskiej**, co wprost wynika to z § 10 ust. 1 pkt 2 lit. c i § 15 ust. 9 uchwały zmienianej oraz legendy zamieszczonej na załączniku graficznym. Ograniczenia w zagospodarowaniu wynikające z: § 10 ust. 1 pkt 2 lit. c, § 15 ust. 8, § 30 ust. 3, § 32 ust. 1 pkt 4 i § 32 ust. 2 pkt 5 lit. a uchwały zmienianej, dotyczą terenów położonych wzdłuż Alei Krakowskiej, w pasie o szerokości 80 m od krawędzi jezdni. Zmiana tych ustaleń, o których mowa w § 2 pkt 2, 12, 13, 15 i 16 uchwały zmieniającej ma na celu między innymi, zmniejszenie tych ograniczeń do 40 m. Niemniej jednak, w wyniku zmian, doszło do powstania wspomnianej powyżej sprzeczności części tekstowej z jej częścią graficzną. Nie zmieniono bowiem załącznika nr 1 do uchwały zmienianej, w zakresie usytuowania strefy uciążliwości od drogi głównej – Alei Krakowskiej. **Zdaniem organu nadzoru zmiana części tekstowej uchwały, powodująca ingerencję w rysunek planu, wymaga nowelizacji tego drugiego, co we wskazanym przypadku nie miało miejsca.** Nie ma możliwości dokonywania zmiany części graficznej uchwały, poprzez jedynie zmianę jej części tekstowej. Podejmując uchwałę zmieniającą Rada Gminy Raszyn wprowadziła nowe ustalenia, których nie odzwierciedlono na rysunku planu, zaś te, które już nie przystają do obecnego załącznika nr 1 uchwały zmienianej, w wyniku wprowadzonych zmian uchwałą zmieniającą w części tekstowej, nie wyeliminowano.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, 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 organu nadzoru, w zakresie naruszeń, o których mowa powyżej, podzielono m. in. w prawomocnym orzeczeniu: 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. (...)”.*

Organ nadzoru prezentuje stanowisko, iż nie każda zmiana planu miejscowego musi skutkować dokonaniem zmiany w części graficznej. Niemniej jednak skoro tak jak w przedmiotowym przypadku, konsekwencją wprowadzonych zmian jest powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową a częścią graficzną, to fakt ten nie może pozostawać bez ingerencji organu nadzoru.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Raszyn ustaleniami § 2 pkt 2, 12, 13, 15 i 16 uchwały zmieniającej, naruszyła art. 14 ust. 1 i 2, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Doszło zatem zarówno do naruszenia zasad sporządzenia planu, jak i do naruszenia właściwości organów. Zgodnie zaś 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. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr II/14/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów położonych we wsi Raszyn po zachodniej stronie Alei Krakowskiej – część I, w części dotyczącej ustaleń § 2 pkt: 2, 12, 13, 15 i 16, 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:  
*Jacek Kozłowski*