



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 27 lipca 2016 r.

Poz. 7096

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I 4131 143 2016 BŁ
Wojewody Mazowieckiego

z dnia 25 lipca 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XX.164.2016 RG Prażmów z dnia 16 czerwca 2016 r. „ w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap I”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.143.2016.BŁ

Warszawa, 25 lipca 2016 r.

**Rada Gminy Prażmów
ul. Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XX.164.2016 Rady Gminy Prażmów z dnia 16 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNE, 2MNE, 1MN/U i 2MN/U;
- § 12 ust. 3 uchwały;
- § 22 ust. 3 uchwały;
- § 31 pkt 4 i 5 uchwały;
- § 34 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pod warunkiem posiadania gospodarstwa rolnego o minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Prażmów,”;
- § 36 pkt 6 lit. d uchwały, w brzmieniu: „wysokość zabudowy – nie więcej niż 6 metrów,” w odniesieniu do altan działkowych i obiektów gospodarczych.

Uzasadnienie

Rada Gminy Prażmów na sesji w dniu 16 czerwca 2016 r., podjęła uchwałę Nr XX.164.2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, 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>), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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.

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 przyjmującej 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.

Tymczasem, zgodnie z § 22 ust. 3 uchwały: „Dopuszcza się lokalizowanie urządzeń infrastruktury technicznej na całym obszarze objętym planem **bez konieczności jego zmiany**, z uwzględnieniem ustaleń ust. 4.”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro z dyspozycji art. 27 ustawy o p.z.p. wynika, iż zmiana planu następuje w takim trybie w jakim jest on uchwalany, to oznacza, że co do zasady, uchwała

w sprawie zmiany planu miejscowego, winna składać się z części tekstowej oraz graficznej, stanowiącej jeden z załączników do uchwały. Zdaniem organu nadzoru w szczególnej sytuacji, gdy dokonywana jest zmiana części tekstowej uchwały, która nie wywołuje zmian w części graficznej, uchwała w sprawie zmiany planu miejscowego może nie zawierać rysunku.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 82 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), „*Zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu albo na dodaniu do niej nowych przepisów.*”. Z przepisu tego jednoznacznie wynika, ogólna zasada dotycząca redagowania przepisów zmieniających. Zgodnie z tą zasadą zmiany przeprowadza się w sposób redakcyjny, a więc poprzez:

- uchylenie niektórych przepisów aktu nowelizowanego lub
- zastąpienie niektórych jego przepisów przepisami o innej treści lub brzmieniu, lub
- dodanie do niego nowych przepisów.

Powyższe zasady znajdują również swoje potwierdzenie w § 85 ust. 1 i § 86 ww. załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej.

Biorąc powyższe pod uwagę, ustalenia § 22 ust. 3 uchwały, naruszają zarówno art. 27 ustawy o p.z.p., jak również zasady legislacji określone w ww. przepisach.

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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanym dalej „*rozporządzeniem w sprawie planu*”. 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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 dnia 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.”;
 - Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych

- względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r., sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być

uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim 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 przysły 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 planu, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Tymczasem przedmiotowy plan miejscowy, zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową a graficzną uchwały, bowiem w § 14 ust. 4 uchwały, **wprowadzono zakaz realizacji nowych obiektów budowlanych w odległości 100 metrów od granic zbiorników wodnych**, podczas gdy:

1. „granica pasa szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych”:
 - a) została wyznaczona na rysunku planu, w odległości od 100 do 240 metrów od jednostki terenowej 1WS;
 - b) została wyznaczona na rysunku planu, w odległości od 3 do 100 metrów, od części jednostki terenowej 3WS, zlokalizowanej w południowo wschodnim narożniku działki ewidencyjnej numer 10, obręb Piskórka, jednostka ewidencyjna Prażmów;
 - c) w ogóle nie została wyznaczona od jednostki terenowej 2WS,
2. w oznaczonej na rysunku planu „graniczy pasa szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych”, wrysowano jednocześnie nieprzekraczalną linię zabudowy.

W związku z powyższym wyjaśnić należy, iż ustalenie § 14 ust. 4 uchwały dotyczy wszystkich zbiorników wodnych w obszarze przedmiotowego planu, nie zaś tylko tych zlokalizowanych w granicach Chojnowskiego Parku Krajobrazowego, bowiem nie zawęża ustanowionego zakazu do obszarów chronionych, a zatem odnosi się również do jednostki terenowej 2WS. Co więcej granica pasa, o której mowa w ww. ustaleniu, od terenów 1WS i 3WS ustanowiona została na rysunku planu w odległości od 3 do 240 m. Powyższe wskazywać może na błędne wyznaczenie ww. granic, jak też na brak określenia wszystkich zbiorników wodnych w granicach obszaru objętego planem miejscowym. Dodać należy, iż podstawą planowania przestrzennego „(...) stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”, co wynika wprost z dyspozycji art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.). Zgodnie z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków, na działkach ewidencyjnych o numerach 6 i 10, obręb Piskórka, jednostka ewidencyjna Prażmów, nie występują grunty pod wodami powierzchniowymi stojącymi, oznaczone symbolem – Ws.

Ponadto uchwałodawca z jednej strony, wprowadził ustaleniem § 14 ust. 4 uchwały ograniczenia w lokalizowaniu nowej zabudowy, z drugiej zaś poprzez wrysowanie na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy w „granicach pasa o szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych”, określił obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Dla jednostek terenowych: 1MNE, 2MNE, 1MN/U i 2MN/U, znajdujących się w granicach pasa szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych, określił również zasady kształtowania zabudowy

oraz zagospodarowania terenu (*vide* § 31 i § 32 uchwały). **Zatem z ustaleń planu, nie wynika jednoznacznie czy w „granicach pasa o szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych”, dopuszczono realizację nowej zabudowy.** Organ nadzoru wskazuje, iż nie jest możliwe formułowanie takich ustaleń planistycznych, które pozostają ze sobą w sprzeczności, bądź wzajemnie się wykluczają. Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego planu, będącej jego integralnym elementem (art. 14 ust. 2 i art. 20 ust. 1 *in fine* ustawy o p.z.p.), także z uwagi na fakt, że wspomniana część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą w praktyce uniemożliwić zastosowanie tego planu w praktyce.

Brak jednoznacznego wskazania w przedmiotowej uchwale, czy części terenów: 1MNE, 2MNE, 1MN/U i 2MN/U, znajdujących się w *granicach pasa szerokości 100 metrów od linii brzegów zbiorników wodnych*, są terenami przeznaczonymi do realizacji nowej zabudowy, czy też nie, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu w indywidualnych postępowaniach administracyjnych w sprawie wydania pozwolenia na budowę, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy. Powyższe uniemożliwia prawidłowe zastosowanie planu w zakresie jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1MNE, 2MNE, 1MN/U oraz 2MN/U i uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do ww. terenów.

Ponadto tereny: 1MNE, 2MNE, 1MN/U i 2MN/U, znajdują się w granicach Chojnowskiego Parku Krajobrazowego. W myśl zaś art. 16 ust. 7 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.): *„Projekty (...) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) w części dotyczącej parku krajobrazowego i jego otuliny, wymagają uzgodnienia z właściwym miejscowo regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku krajobrazowego.”* Tymczasem organ wykonawczy gminy w przedmiotowej uchwale zmienił ustalenia w zakresie ww. terenów, w stosunku do uchwały Nr XIV.102.2015 z dnia 3 grudnia 2015 r., będącej przedmiotem rozstrzygnięcia nadzorczego, znak: LEX-I.4131.308.2015.BŁ z dnia 1 lutego 2016 r. Powyższe oznacza, iż uzgodnienie Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Warszawie, znak: WPN-I.610.102.2011.MS z dnia 26 sierpnia 2011 r., zostało wydane do innych rozwiązań przestrzennych aniżeli w przyjętej uchwale. W wyniku wezwania organu nadzoru (pismo znak: LEX-I.4131.2016.BŁ z dnia 11 lipca 2016 r.) o uzupełnienie dokumentacji planistycznej, Wójt Gminy Prażmów nie przedstawił uzgodnienia z właściwym regionalnym dyrektorem ochrony środowiska, w zakresie rozwiązań przestrzennych przyjętych przedmiotową uchwałą. Powyższe świadczy zatem również o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Wskazać również należy, iż plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym, za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty. Tymczasem przedmiotowa uchwała zawiera normy niedookreślone. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w **§ 12 ust. 3 uchwały**, w brzmieniu: *„3. W przypadku wydzielania działki położonej jednocześnie na terenach 1MNE i 1ZP dopuszcza się możliwość obliczenia udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki, intensywności zabudowy oraz powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej z uwzględnieniem tej części powierzchni działki, która znajduje się na terenie 1ZP.”*

Biorąc pod uwagę powyższe należy wyraźnie podkreślić, iż **zamieszczanie w treści planu norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również **nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego** i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa

materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada Gminy Prażmów nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania przepisów prawa. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje, w tym wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu jakie obowiązują na jednostce terenowej 1MNE.

Wyznaczenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno przy tym odnosić się do każdego z terenów przeznaczonych pod taką zabudowę. Z ustaleń zawartych w § 36 uchwały wynika, iż teren 1ZP został wyłączony spod zabudowy, podczas gdy z dyspozycji § 12 ust. 3 uchwały wynika w sposób pośredni ustalenie wskaźnika intensywności zabudowy, obowiązującego jak dla terenu oznaczonego symbolem 1MNE.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, iż powyższe ustalenia dotyczą sytuacji wydzielania działek, w tym także w odniesieniu do powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej. Tymczasem przepisy ustawy o p.z.p., dla procedur planistycznych rozpoczętych przed 21 października 2010 r. nie upoważniały rady gminy do zawierania jakichkolwiek ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości, a tym bardziej ustaleń o charakterze warunkowym. Nie upoważniały również do formułowania ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 12 ust. 3 uchwały, przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, jednoczesnego stwierdzenia nieważności ustaleń zarówno w części tekstowej, jak i graficznej przedmiotowego planu, odnoszących się do terenu oznaczonego symbolem 1MNE.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie planu, 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.

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).

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Prażmów, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji

ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będącą gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały nie uwzględniono norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Dotyczy to ustaleń:

- § 34 pkt 1 lit. a uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów zabudowy zagrodowej oznaczonych symbolami 1RM, 2RM, 3RM, 4RM ustala się: 1) przeznaczenie terenu: a) zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, pod warunkiem posiadania gospodarstwa rolnego o minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Prażmów,*”; powyższe ustalenie uzależniające lokalizowanie zabudowy zagrodowej od wielkości powierzchni gospodarstwa rolnego w gminie, nie dotyczy zakresu ustaleń planu miejscowego, lecz ma zastosowanie przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ust. 5 ustawy o p.z.p.);
- § 36 pkt 6* lit. d uchwały (*błędna numeracja pkt), w brzmieniu: „*Dla terenów ogrodów działkowych oznaczonych symbolami 1ZD, 2ZD, ustala się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy, zagospodarowania terenu oraz kształtowania ładu przestrzennego: (...) d) wysokość zabudowy – nie więcej niż 6 metrów,*”; uchwałodawca w ww. ustaleniu, pomimo zapisu zawartego w § 36 pkt 2 uchwały, zawarł regulacje sprzeczne z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U z 2014 r. poz. 40 z późn. zm.); z przepisów tych wynika, iż na terenie działki znajdującej się w rodzinnych ogrodach działkowych, **nie może znajdować się altana działkowa niespełniająca wymagań określonych w art. 2 pkt 9a, a także obiekt gospodarczy** o powierzchni zabudowy przekraczającej 35 m² oraz o wysokości przekraczającej 5 m przy dachach stromych i 4 m przy dachach płaskich; przez altanę działkową należy rozumieć zaś „*(...) wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy lub inny obiekt budowlany spełniający taką funkcję, położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym, o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz o wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich, przy czym do powierzchni zabudowy nie wlicza się tarasu, werandy lub ganku, o ile ich łączna powierzchnia nie przekracza 12 m²;*” (vide art. 2

pkt 9a ww. ustawy); ustalając zatem wysokość zabudowy dla wszystkich obiektów budowlanych na terenach ogrodów działkowych w wymiarze 6 metrów, Rada Gminy Prażmów naruszyła wyżej wskazane przepisy; dodać należy, iż organ nadzoru w rozstrzygnięciu nadzorczym znak: LEX-I.4131.308.2015.BŁ z dnia 1 lutego 2016 r., zwracał już uwagę na konieczność określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu wymienionych w przepisach ustawy o p.z.p. oraz w rozporządzeniu wykonawczym, dla terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod ogrody działkowe, **w powiązaniu z przepisami odrębnymi, w rozumieniu „konsumpcji” przepisów odrębnych.**

W związku z powyższym niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 34 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pod warunkiem posiadania gospodarstwa rolnego o minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Prażmów,”;
- § 36 pkt 6 lit. d uchwały, w brzmieniu: „wysokość zabudowy – nie więcej niż 6 metrów,” w odniesieniu do altan działkowych i obiektów gospodarczych.

Ponadto, brak jest podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w:

- § 31 pkt 4 i 5 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy usługowej, oznaczonych symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U ustala się: (...) 4) zakaz lokalizacji nowych budynków usługowych, mieszkalnych jednorodzinnych, w tym z wbudowanymi lokalami usługowymi, garażowych i gospodarczych na działce niezabudowanej w dniu wejścia w życie planu, jeżeli powierzchnia działki jest mniejsza niż 1000 m²; 5) zakaz o którym mowa w pkt. 4 nie dotyczy: a) działek powstałych w wyniku wydzielenia dróg publicznych, b) działek o powierzchni mniejszej niż 1000 m², wydzielonych przed dniem wejścia w życie planu;”;
- § 32 pkt 9 i 10 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej ekstensywnej, oznaczonych symbolami 1MNE i 2MNE ustala się: (...) 9) zakaz lokalizacji nowych budynków usługowych, mieszkalnych jednorodzinnych, w tym z wbudowanymi lokalami usługowymi, garażowych i gospodarczych na działce niezabudowanej w dniu wejścia w życie planu, jeżeli powierzchnia działki jest mniejsza niż 2500 m²; 10) zakaz o którym mowa w pkt. 4 nie dotyczy: c) działek powstałych w wyniku wydzielenia dróg publicznych, d) działek o powierzchni mniejszej niż 2500 m², wydzielonych przed dniem wejścia w życie planu;”.

W związku powyższymi unormowaniami, organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Zwrócić zatem należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, **nie upoważniały Rady Gminy Prażmów do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości**, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W tym kontekście przypomnieć należy, iż 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. z 2015 r. poz. 1774 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 *scalania i podziału*. Co więcej określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, tylko na podstawie dyspozycji 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). Skoro zatem Rada Gminy Prażmów przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 3 lipca 2009 r. (uchwała Nr XXIII/205/2009), to tym samym, nie miała ona również możliwości określania minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej.

Organ nadzoru wskazuje, że 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).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, w ustaleniach: § 31 pkt 4 i 5 oraz § 32 pkt 9 i 10 uchwały, Rada Gminy Prażmów naruszyła dyspozycję art. 15 ust. 2 i 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, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. W tej sytuacji konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń: § 31 pkt 4 i 5 oraz § 32 pkt 9 i 10, przy czym jednostka redakcyjna § 32 uchwały, objęta już została stwierdzeniem nieważności z powodu naruszeń, o których mowa we wcześniejszej części rozstrzygnięcia.

Organ nadzoru wskazuje również na brak wewnętrznej komunikatywności uchwały. Mianowicie:

- cytowany wyżej § 32 pkt 10 uchwały, w zakresie zakazu lokalizacji nowych budynków odsyła do pkt 4, tymczasem pkt 4 ww. paragrafu uchwały, określa zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości;
- cytowany wyżej § 32 pkt 9 uchwały, zakazuje lokalizacji nowych budynków usługowych tylko w przypadku gdy działka niezabudowana jest mniejsza niż 2500 m², w dniu wejścia w życie planu, tymczasem zgodnie z § 32 pkt 1 uchwały, na terenach 1MNE i 2MNE nie dopuszczono zabudowy usługowej.

Zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany

w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Ponadto stosownie do dyspozycji § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, przy konstruowaniu aktów prawa miejscowego znajdują zastosowanie m.in. ustalenia Działu I, Rozdział 2 - 7, ww. załącznika do rozporządzenia. Zgodnie z wymienionymi zasadami każdy akt normatywny, w tym również akt prawa miejscowego, powinien zawierać właściwie oznaczone przepisy. Podstawową jednostką redakcyjną i systematyzacyjną uchwały jest paragraf. Paragrafy dzielą się na ustępy, ustępy na punkty, punkty na litery itd. Tymczasem kwestionowana uchwała pomimo, iż zawiera paragrafy, ustępy i punkty, to została opracowana niezgodnie z ww. wyżej zasadami techniki prawodawczej, z uwagi na fakt:

- podwójnej numeracji ust. w ramach § 3 uchwały;
- podwójnej numeracji § 36 uchwały, zawierającego ustalenia szczegółowe dla jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1ZP oraz dla jednostek terenowych 1ZD i 2ZD;
- błędnej numeracji pkt w ramach § 32 uchwały (pkt 9 i 10 po pkt 2);
- błędnej numeracji pkt w ramach § 36 uchwały (pkt 6 po pkt 2).

W kontekście wskazanych w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym 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 jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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 dnia 13 kwietnia 2006 r., 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, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XX.164.2016 Rady Gminy Prażmów z dnia 16 czerwca 2016 r. „w sprawie uchwalenia

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Piskórka gmina Prażmów – etap 1”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNE, 2MNE, 1MN/U i 2MN/U;
- § 12 ust. 3 uchwały;
- § 22 ust. 3 uchwały;
- § 31 pkt 4 i 5 uchwały;
- § 34 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *pod warunkiem posiadania gospodarstwa rolnego o minimalnej powierzchni gospodarstwa rolnego przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w gminie Prażmów*,”;
- § 36 pkt 6 lit. d uchwały, w brzmieniu: „*wysokość zabudowy – nie więcej niż 6 metrów*,”, w odniesieniu do altan działkowych i obiektów gospodarczych, 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 Szipiera