



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 09 stycznia 2023 r.

Poz. 280

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WNP-I.4131.340.2022.RM

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 5 stycznia 2023 r.

dotyczy uchwały Nr XLVII.543.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 05 stycznia 2023 r.

WNP-I.4131.340.2022.RM

Rada Gminy Prażmów
ul. Piotra Czołchańskiego 1
05 – 505 Prażmów

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2022 r. poz. 559, 583, 1005, 1079 i 1561)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLVII.543.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”*.

Uzasadnienie

Na sesji 5 grudnia 2022 r. Rada Gminy Prażmów podjęła uchwałę Nr XLVII.543.2022 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2022 r. poz. 503, z późn. zm.), zwaną dalej *„ustawą o p.z.p.”*.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia przez radę gminy i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy zaznaczyć, że Rada Gminy Prażmów na sesji 30 września 2022 r. podjęła już uchwałę Nr XLV.515.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”.

Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym, z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.260.2022.RM, stwierdził nieważność ww. uchwały w zakresie ustaleń zawartych w jej:

- § 23 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”;
- § 32, w odniesieniu do zdania wprowadzającego, w części dotyczącej sformułowania „(...) 4MN, (...)”;
- § 32 pkt 2 lit. a;
- części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MNU;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 2MN i 7MN;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN w ramach działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 308/6 z obrębu Jeziórko – Ustanówek.

Przechodząc do szczegółowej analizy niniejszej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że w podstawie prawnej podjętej na nowo uchwały Nr XLVII.543.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”, przywołano m.in. art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Z przywołanego przepisu wynika, że: ***„Jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie (...) planu miejscowego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez gminę, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, czynności, o których mowa w art. (...) 17, ponawia się w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do zgodności projektu (...) planu z przepisami prawnymi.”***

Powyższy przepis, jako wyjątek od zasady określonej w art. 27 ustawy o p.z.p., upoważnia organy gminy do ponownego procedowania nad projektem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który został już uchwalony, jednakże został on objęty prawomocnym rozstrzygnięciem nadzorczym organu nadzoru (analogicznie: prawomocnym orzeczeniem

właściwego miejscowego sądu administracyjnego), jednakże tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do doprowadzenia do zgodności z przepisami prawnymi.

W tym miejscu należy zauważyć, że rozpoczęta, na podstawie art. 14 ust. 1 i ust. 2 ustawy o p.z.p., procedura planistyczna winna, co do zasady, zostać *skonsumowana*, na podstawie art. 20 ust. 1, podjęciem uchwały przyjmującej plan miejscowy, czego można, również co do zasady, w ramach jednej procedury, dokonać jedynie raz. Powyższe wynika z przepisu art. 27 ustawy o p.z.p., który wprost stanowi, że każda zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wymaga dokonania tego w takim samym trybie, jak sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego. Tym samym brak podstaw prawnych do pominięcia wymaganego trybu, bez względu na rodzaj i zakres zmian.

Z ustawy o p.z.p. nie wynika jakakolwiek możliwość wielokrotnego wykorzystania, raz już rozpoczętej, procedury planistycznej na potrzeby wielokrotnego podejmowania uchwał w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o którym mowa w art. 20 ust. 1 ww. ustawy.

Wyjątkiem od tej właśnie reguły jest art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. **z tymże ma on zastosowanie jedynie w odniesieniu do uchwały, co do której stwierdzono jej nieważność**, bez względu na to czy została ona dokonana przez właściwy organ nadzoru, czy też przez sąd administracyjny.

Z ww. przepisu wynika zatem możliwość niejako „ponownego” procedowania nad raz już uchwalonym planem miejscowym, jednakże tylko w takim zakresie, jaki wynika z uprzedniego stwierdzenia nieważności, z obowiązkiem ponowienia określonych czynności wynikających z dyspozycji art. 17 i nast. ustawy o p.z.p.

Dla przykładu, jeżeli rada gminy w sposób niewłaściwy dokonała rozstrzygnięcia co do uwag nieuwzględnionych przez organ wykonawczy gminy, to ponowienie procedury planistycznej w zakresie niezbędnym do doprowadzenia do stanu zgodności z przepisami prawa będzie oznaczało obowiązek ponownego głosowania nad tymi uwagami (tak też w: wyroku NSA z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 467/10, publ. LEX nr 597618).

Z kolei jeżeli stwierdzona zostanie nieważność części uchwały np. w postaci kilku jednostek terenowych, to ponowienie czynności planistycznych, w wyniku których zostanie ponownie podjęta uchwała, odnosić się może jedynie do tychże jednostek terenowych, nie zaś w odniesieniu do całej uchwały. Przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. upoważnia bowiem do „naprawienia”

naruszeń prawa, jedynie w odniesieniu do tej części uchwały, która jest wadliwa, a więc tylko w odniesieniu do części, która była przedmiotem prawomocnego rozstrzygnięcia nadzorczego (na zasadzie analogii: prawomocnego orzeczenia sądu). Powyższe oznacza, że pozostała, spełniająca wymogi zgodności z przepisami prawnymi, część planu miejscowego winna wejść w życie i mieć moc obowiązującą, a zatem nie powinna podlegać ponownemu procesowi sporządzania i ponownego uchwalania.

W przedmiotowej sprawie zakres ewentualnie dokonanych zmian wyznacza zatem sentencja rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.260.2022.RM.

Już na wstępie należy zaznaczyć, że w uchwale, w tym głównie w jej części graficznej, dokonano szeregu zmian dotyczących usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy, a także zmian dotyczących „*strefy ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu*”. Dokonane zmiany dotyczą zatem obligatoryjnych elementów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa odpowiednio w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i mającego zastosowanie w sprawie § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), a także art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p.

Powyższe zmiany w sposób istotny wpływają zatem na uprawnienia właścicieli nieruchomości objętych planem w zakresie sytuowania budynków na swoich nieruchomościach. Tym samym nie mogą być oni pozbawieni, przynajmniej formalnej, możliwości zapoznania się z projektowanymi rozwiązaniami przestrzennymi, w trakcie wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, o którym mowa w art. 17 pkt 9 i 11 ustawy o p.z.p. Powyższe należy kwalifikować jako istotne naruszenie trybu sporządzania planu miejscowego.

Niezależnie od powyższego Rada Gminy Prażmów wbrew, przywołanej powyżej dyspozycji, art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. oraz ww. rozstrzygnięciu nadzorcemu, podjęła uchwałę Nr XLVII.543.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II*” **nie uwzględniając w jej treści zarzutów podniesionych w przywołanym powyżej rozstrzygnięciu, jak i nie dostosowując zakresu treściowego, na nowo podjętej uchwały, do faktycznego obszaru objętego planem miejscowym, w związku z zawężeniem jego granic do wybranych jednostek terenowych.**

W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że w § 23 ust. 3 uchwały Nr XLV.515.2022 Rady Gminy Prażmów z 30 września 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II” zawarte zostało następujące ustalenie: „W przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny oznaczone symbolami MN w szczególności w pasie terenu pomiędzy wyznaczoną w planie linią rozgraniczającą drogi a nieprzekraczalną linią zabudowy **o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne.**”.

Jak już wcześniej wskazano Wojewoda Mazowiecki rozstrzygnięciem nadzorczym, z 31 października 2022 r. znak: WNP-I.4131.260.2022.RM, stwierdził nieważność ww. uchwały m.in. w zakresie ustaleń § 23 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)”.

Tymczasem Rada Gminy Prażmów podejmując na nowo uchwałę Nr XLVII.543.2022 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”, ponownie zawarła ustalenia **w tym samym brzmieniu**, a tym samym w żadnej mierze nie dostosowała się do zarzutów zawartych w uprzednim rozstrzygnięciu nadzorczym, którym wobec jego prawomocności, jest związana.

W kontekście powyższego unormowania organ nadzoru ponownie wskazuje, że tereny oznaczone symbolem literowym MN, w granicach występowania gruntów leśnych, uzyskały decyzję na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele inne niż leśne, pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, na której dopuszczalna była realizacja infrastruktury technicznej, co potwierdza decyzja Nr 87/2017 Marszałka Województwa Mazowieckiego z 4 sierpnia 2017 r. znak: RW-RM-II.7151.51.2017.RŁ. W tej sytuacji realizacja infrastruktury technicznej dopuszczonej na podstawie ustaleń ogólnych oraz szczegółowych dla tych terenów nie będzie wymagała *potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne*. Ponadto powyższy zapis sugeruje występowanie, w granicach obszaru objętego planem miejscowym gruntów leśnych, dla których nie uzyskano stosownej zgody, a nadto nakłada w sposób nieuprawniony (nie wynikający z przepisów prawa), obowiązek przeprowadzenia *analizy*, czy realizacja zamierzenia inwestycyjnego w tym zakresie, wymagać może uzyskania stosownych zgód? Tym samym to nie z ustaleń samego planu miejscowego, lecz z tejże *analizy* wynika możliwość, bądź brak takiej możliwości, co jest niedopuszczalne i wykracza poza zakres ustaleń planu miejscowego.

Organ nadzoru we wcześniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym wskazywał, że stosownie do dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409), przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne, a więc określenie innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych, wymagające zgody, o której mowa w ust. 2 tego artykułu, może być dokonane jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p., wcześniej zaś w trybie ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 199 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.).

Z kolei w art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wymieniono rodzaje gruntów, których przeznaczenie na cele nieleśne wymaga zgody, jak również określono organy właściwe do wyrażenia takiej zgody. Przepisy te tworzą zatem normę prawną regulującą przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne. Przepis art. 7 ust. 1 tej ustawy stanowi odzwierciedlenie ogólnej zasady, że jeśli przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wymaga zgody właściwego organu administracji, to taka zmiana przeznaczenia może nastąpić jedynie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sporządzonym w określonym trybie. Zatem z przepisu tego wynika *expressis verbis*, że przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne poza miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest możliwe.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że **zgoda na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne** **wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych** ma charakter decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej: „k.p.a.” Stanowisko takie w odniesieniu do zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy, z szerokim przedstawieniem poglądów w tej kwestii, zajął NSA w uchwale z 25 listopada 2013 r. w sprawie sygn. akt II OPS 1/13, przy czym ma ono zastosowanie również do dokonywania zmiany przeznaczenia na cele nieleśne, bowiem sam tryb zmiany przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny, jest tożsamy z trybem zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na cel nierolniczy i nieleśny. Ponadto w orzecznictwie wprost wskazano, że zgoda na zmianę przeznaczenia gruntu leśnego na cel nieleśny następuje **w formie** decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (tak: uchwała NSA z 29 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OPS 1/10; wyrok NSA z 24 listopada 1999 r., w sprawie sygn. akt II SA 995/99.)

Skoro zatem zgoda właściwego organu administracji na przeznaczenie gruntu leśnego na cele nieleśne jest decyzją administracyjną, a tym samym wiąże wprost przy sporządzaniu a następnie

uchwalaniu planu miejscowego, przy czym stosownie do dyspozycji art. 18 ust. 2 pkt 4 lit. a ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, obecnie zaś art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p. **wydawana jest ona na potrzeby konkretnego planu miejscowego**, to wywołuje ona skutki prawne wraz z uchwaleniem planu miejscowego, w którym określa się przeznaczenie inne niż leśne, stosownie do wymogów wynikających z tejże decyzji.

Innymi słowy, gdyby nawet decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskane zostały w procedurze sporządzania planu miejscowego to obowiązują one do planu miejscowego **na potrzeby którego zostały wydane**. Co więcej skoro decyzje na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne uzyskuje się **w danej procedurze** to powyższe oznacza, że właściwy organ wydaje decyzje zezwalające na zmianę przeznaczenia właśnie na konkretne rozwiązania przestrzenne, które przewiduje się w ramach danego planu miejscowego. Decyzja ta konsumowana jest więc poprzez uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w ramach którego określa się przeznaczenie inne niż leśne.

Należy także zauważyć, iż z dyspozycji art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyraźnie wynika, że do zmiany przeznaczenia gruntów dochodzi nie tyle na skutek samej decyzji w sprawie udzielenia zgody, **lecz wskutek wejścia w życie postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne.** Jednakże sama decyzja, w tym także władcze rozstrzygnięcia w niej zawarte, stanowi warunek konieczny do skorzystania przez gminę ze swoich uprawnień planistycznych, polegających na uchwaleniu planu miejscowego w określonym kształcie, tj. poprzez przyjęcie konkretnych rozwiązań przestrzennych uwzględniających także konkretne warunki, pod którymi została wyrażona taka zgoda. **Tym samym skuteczność, rozumiana jako konsumpcja, decyzji w sprawie udzielenia zgody realizuje się w płaszczyźnie wyłącznie normatywnej w wyniku uchwalenia aktu prawa miejscowego** (tak też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 17 marca 2011 r., w sprawie sygn. akt II OSK 478/10, Lex nr 1080312).

Na poparcie prawidłowej wykładni przepisów art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych należy przywołać m.in. orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2067/17, w którym Sąd stwierdził: *„Zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne następuje w formie decyzji administracyjnej. Zgoda jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wyrażenie zgody,*

o której mowa w art. 7 ust. 2 u.o.g.r.l., następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). W przypadku więc, gdy w projekcie m.p.z.p. przewidziano przeznaczenie dotychczasowych gruntów leśnych (rolnych) na cele nieleśne (nierolnicze), wójt (burmistrz, prezydent miasta) zwraca się o uzyskanie zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) powoduje naruszenie procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie, co w konsekwencji stanowi przesłankę uznania go za nieważny (por. wyrok NSA z 25 maja 2009 r., II OSK 1900/08, "Współnota" 2009, nr 23, s. 39, "LEX" nr 534648). **Zgoda taka jest udzielana w toku procedury planistycznej i na potrzeby tej procedury.** Zgodnie z art. 3 ust. 3 u.o.g.r.l. podmiot indywidualny nie może skutecznie złożyć wniosku o wyrażenie zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 25 listopada 2013r., II OPS 1/13 – ONSAiWSA 2014/2/17). **Oznacza to, że "skuteczność" udzielonej zgody jest zależna od jej wykorzystania na potrzeby sporządzenia planu.** A zatem, zgoda na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. jest "skuteczna", o ile na jej podstawie w ustaleniach planu rada gminy postanowi o zmianie przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne **i tylko w takim zakresie w jakim, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego obejmującym dany teren, dojdzie do zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.** **Warunkiem nieleśnego wykorzystania gruntów leśnych jest "skonsumowanie" zgody w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.** A więc, aby zgoda udzielona na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. mogła odnieść skutek w postaci możliwości faktycznego wykorzystania gruntu leśnego na cele nieleśne, konieczne jest uchwalenie (zmiana) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swoich ustaleniach przeznaczy grunty leśne na cele nieleśne. **Nie można przyjąć tezy, iż decyzje o zgodzie na tzw. odleśnienie gruntów leśnych dokonują zmiany przeznaczenia tych gruntów i to w sposób trwały ("raz na zawsze"), gdyż wówczas to nie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określałby zmianę przeznaczenia gruntów, lecz decyzja wyrażająca zgodę na taką zmianę. Do takiego zaś wniosku nie uprawnia obowiązujący porządek prawny.** Podkreślić należy, iż wprawdzie gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej, lecz granice tej samodzielności wyznacza zgodność z prawem wyrażona przez obowiązujący przepis - art. 2 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, dalej: u.s.g. Samodzielność gminy może być bowiem realizowana tylko w granicach dozwolonych prawem. Wyłączna kompetencja rady gminy do uchwalenia planu miejscowego

wyraża się w samodzielnym kształtowaniu sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego jej władztwu planistycznemu, pod warunkiem działania w granicach i na podstawie prawa, bez nadużywania tego władztwa. Samodzielne kształtowanie sposobu zagospodarowania obszaru podlegającego władztwu planistycznemu gminy oznacza, że gmina nawet wówczas, gdy uzyska zgodę właściwych organów na zmianę przeznaczenia terenów leśnych - o określonej w tej zgodzie powierzchni - na cele nieleśne może "zaniechać" tej zmiany bądź dokonać w m.p.z.p. zmiany przeznaczenia jedynie części tych gruntów leśnych. Ze zgody udzielonej na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. nie wynika bowiem obowiązek dokonania zmiany w planie miejscowym przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne. Organ planistyczny nie jest związany taką decyzją i mimo uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, może "odstąpić" od dokonania zmiany przeznaczenia gruntów leśnych (w części lub w całości). Sama zgoda na zmianę przeznaczenia terenów leśnych na cele nieleśne nie nakłada na jednostkę samorządu terytorialnego (radę gminy) obowiązku zmiany przeznaczenia tych terenów. Jeśli w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie zostaną zamieszczone postanowienia o przeznaczeniu określonego terenu leśnego na cele nieleśne, to wówczas nie jest dopuszczalne wykorzystanie takich terenów – tj. terenów dla których uzyskano jedynie zgodę, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l. – na cele nieleśne. Jeżeli natomiast w planie przeznaczona zostanie na cele nieleśne jedynie część gruntów leśnych objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., to wówczas możliwość wykorzystania gruntów leśnych na cele nieleśne istnieje tylko i wyłącznie w zakresie tej części gruntów leśnych, które zmieniły przeznaczenie w m.p.z.p. O tym więc, czy i jaką część gruntów leśnych, objętych zgodą udzieloną na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 5 i ust. 3 u.o.g.r.l., można wykorzystać na cele nieleśne decyduje nie powierzchnia gruntów leśnych, co do której właściwy organ wyraził zgodę, lecz powierzchnia gruntów leśnych, która uzyskała zmianę przeznaczenia na cele nieleśne w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, tj. taka powierzchnia gruntów leśnych, która została przeznaczona na realizację określonych celów nieleśnych (por. uchwała 7 sędziów NSA z dnia 29 listopada 2010r., II OPS 1/10 – ONSAiWSA 2013/2/20, LEX nr 621577). Z powyższych względów nie można skutecznie podnosić – jak czyni to strona skarżąca – że Sąd pierwszej instancji dopuścił się naruszenia art. 7 ust. 1 i 2 u.o.g.r.l. przez jego błędną wykładnię i niewłaściwe zastosowanie przez uznanie, iż zachodziła konieczność uzyskiwania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne w części, w jakiej w ewidencji gruntów i budynków działki są oznaczone jako grunty leśne.”.

W kontekście konieczności uzyskania decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne organ nadzoru ponownie wskazuje, że oprócz jej uzyskania w toku procedury sporządzania konkretnego planu miejscowego, niezbędne jest również przyjęcie planu miejscowego „konsumującego” taką zgodę. Powyższe wynika wprost z art. 7 ust. 1 i ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności, ustalenie zawarte w § 23 ust. 3, w odniesieniu do sformułowania: „(...) o ile nie będzie to powodować potrzeby zmiany przeznaczenia gruntów na cele nieleśne (...)” stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, że przy jej podejmowaniu naruszono, w sposób istotny i analogiczny, jak w przypadku wcześniejszej uchwały Rady Gminy Prażmów Nr XLV.515.2022, zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną.

W tym miejscu należy zatem ponownie wskazać, że zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla których zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. ustala się parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania. Zgodnie z § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów.** Z kolei zgodnie z § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu.** Stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu powinien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia.

Powyższe wynika również z samej uchwały, w tym z ustaleń zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 1 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan zawiera ustalenia dotyczące:
1) przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobu ich realizacji oraz linii zabudowy i gabarytów obiektów;”;
- § 4 pkt 2 i pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 4) oznaczenia terenów określające funkcje terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz kolejno numer terenu;”;
- § 5 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: 1) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru objętego planem o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;”;
- § 6 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania określone na rysunku planu.”;
- § 7, w brzmieniu: „Ustala się przeznaczenie terenów wyznaczonych liniami rozgraniczającymi i oznaczonych symbolem literowym przeznaczenia terenu zgodnie z rysunkiem planu:
1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej – oznaczone symbolem przeznaczenia terenu – MN.”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy porównawczej części tekstowej i graficznej uchwały wynika, że wbrew cytowanym powyżej ustaleniom tekstu uchwały, **w jej tekście nie zawarto żadnych ustaleń szczegółowych dla terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem 1MN**, bowiem w części tekstowej, w ramach § 33 uchwały sformułowano ustalenia dotyczące terenów oznaczonych symbolami: 2MN, 4MN, 7MN i 10MN.

Tym samym, **pomimo wyodrębnionego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi terenu 1MN, nie został on objęty ustaleniami szczegółowymi uchwały.**

W związku z ww. rozbieżnościami pomiędzy tekstem i rysunkiem planu należy stwierdzić, że w odniesieniu do terenu 1MN, tekst uchwały nie spełnia zarówno dyspozycji wynikających z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dotyczy także ustaleń ogólnych, dotyczących określonego zakresu planu, który zobowiązuje, w szczególności, do określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenów objętych niniejszym planem miejscowym. Ustalenia części tekstowej i graficznej uchwały są, w tym zakresie, wzajemnie sprzeczne i uniemożliwiają zastosowanie przedmiotowego planu w praktyce.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy ustaleniami tekstu i rysunku planu wskazuje, że w odniesieniu do części graficznej planu, w zakresie terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1MN, uchwała narusza przepis § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zobowiązujący do jednoznacznego powiązania rysunku z tekstem projektu uchwały.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8

- ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)*";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
 - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia 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 z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu

zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest „uszczegółowieniem” części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczzonego 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 o zagospodarowaniu przestrzennym, rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

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

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części.

Organ nadzoru wskazuje, że **przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina. Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania i zabudowy. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>., Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r. sygn. akt II OSK 3083/13, oraz w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

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

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r. sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w którym: *„Za słuszny uznał Sąd także zarzut naruszenia art. 15 ust 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK. Stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy. Przepis ten znajduje uszczegółowienie w § 4 pkt 6 w/w rozporządzenia na mocy, którego ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. W związku powyższym wskazać należy, że **w zaskarżonej uchwale nie określono żadnych parametrów zabudowy dla terenu, oznaczonego na rysunku planu symbolem 1KK.** Zdaniem Sądu jest oczywiste, że dopuszczenie na terenie 1KK zabudowy*

usługowej związanej z obsługą pasażerów (§ 7 ust. 20 pkt 1 uchwały) rodzi obowiązek ustalenia dla tej zabudowy parametrów określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. Brak takich ustaleń stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Zatem zasadne było stwierdzenie nieważności § 7 ust. 20 pkt 1 uchwały w zakresie sformułowania "(...) zabudowę usługową związaną z obsługą pasażerów". (pkt I, ppkt 11 sentencji wyroku).”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w którym Sąd stwierdził: „Podejmując przedmiotową uchwałę w ocenie Sądu słusznie wskazuje strona skarżąca, iż doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo: "(...) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy", poprzez brak określania gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, geometrii dachu, jak i wskaźników intensywności zabudowy. Ustalenia planu odnoszące się do terenów: - zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolem MN; - zabudowy mieszkalno - usługowej, oznaczonych symbolem MNU; - zabudowy zagrodowej, oznaczonych symbolem RM i na podstawie 7 ust. 1 pkt 1 uchwały, zaliczonej do terenów mieszkaniowych; - obiektów produkcyjnych, składów i magazynów, oznaczonych symbolem PBS, nie spełniają powyższych warunków. W planie nie określono bowiem żadnych wymaganych parametrów i wskaźników, co uzasadnia zarzut naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lutego 2012 r., sygn. akt II OSK 2460/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1108/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 czerwca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 508/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1141/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że brak ustalenia w tekście uchwały zasad zagospodarowania i warunków zabudowy terenu wyznaczonego na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczonego symbolem 1MN, narusza dyspozycję przepisów art. 4 ust. 1,

art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a tym samym, w istotny sposób, narusza zasady sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. skutkuje stwierdzeniem nieważności części graficznej uchwały, w odniesieniu do powyższego terenu.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że z ustaleń szczegółowych części tekstowej uchwały, tj. ze zdania wprowadzającego do § 33 uchwały, w brzmieniu *„Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolem przeznaczenia 2MN, 4MN, 7MN, **10MN** ustala się: (...)”* wynika, iż przedmiotem regulacji planu jest teren oznaczony symbolem 10MN, **którego jednak brak w części graficznej**.

Także w tym przypadku doszło istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, poprzez istotne naruszenie przywołanych powyżej przepisów.

Wprowadzenie w akcie prawa miejscowego przepisu nieostrego lub wewnętrznie sprzecznego, stanowi tak istotne uchybienie zasadom stanowienia prawa, które przemawia za jego wyeliminowaniem z obrotu prawnego. Według § 6 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283), przepisy redaguje się tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy. Także z *„(...) zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzone są również zasady prawidłowej (przyswoitej) legislacji, które nakazują, aby przepisy formułowane były w sposób poprawny, jasny i precyzyjny (...)”* (M. Florczak-Wątor [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, red. P. Tuleja, LEX/el. 2021, art.2).

W ocenie organu nadzoru, nie spełnia ww. kryteriów akt prawa miejscowego, cechujący się wewnętrzną sprzecznością. Akt normatywny powinien być sformułowany w sposób maksymalnie precyzyjny i spójny, nie pozwalający na dowolność interpretacji i umożliwiający jego zastosowanie w konkretnej sprawie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako akt prawa miejscowego formułuje normy powszechnie obowiązujące, których adresatami są zarówno organy administracyjne, jak i inne podmioty, m.in. osoby fizyczne, osoby prawne. Nie może pozostać w porządku prawnym przepis, który zawiera puste odesłanie, tj. taki, który odwołuje się do nieistniejącego fragmentu aktu normatywnego, niewłaściwej jednostki redakcyjnej, nieistniejącej jednostki terenowej, bądź też wewnętrznie sprzeczny z pozostałymi ustaleniami uchwały.

W tym miejscu należy również zauważyć, że formułując ustalenia w ramach **uchwały w przedmiocie planu miejscowego należy mieć na względzie fakt, że zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny.** Poprawny także z punktu widzenia logicznego. (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż 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 dnia 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.

Tymczasem w ramach regulacji zawartej w § 33 pkt 2 lit. k, wprowadzono *„zakaz zabudowy na terenie oznaczonym symbolem 7MN z zachowaniem istniejącej zabudowy zlokalizowanej na terenie z możliwością przebudowy i remontu”*, podczas gdy jednocześnie w ramach pozostałych ustaleń § 33 pkt 2, w tym także odnoszących się do jednostki terenowej 7MN określone zostały m.in. następujące warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

- minimalna i maksymalna intensywność zabudowy, o której mowa w regulacji zawartej w § 33 pkt 2 lit. a i b;

- maksymalna powierzchnia zabudowy, o której mowa w § 33 pkt 2 lit. d;
- maksymalna wysokość zabudowy, o której mowa w § 33 pkt 2 lit. e i f;

co faktycznie wskazuje na możliwość zabudowy w ramach ww. terenu, wbrew zakazowi ustalonemu w § 33 pkt 2 lit. k.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż skoro w ramach regulacji zawartej w § 33 pkt 2 lit. k uchwały odwołano się do pojęcia *przebudowy* i *remontu*, to legalne definicje tych pojęć zawarte zostały w przepisach ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.).

Zgodnie z art. 3:

- pkt 7a ustawy Prawo budowlane, przez **przebudowę**, należy „rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z **wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji;** w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;”;
- pkt 8 ustawy Prawo budowlane, przez **remont**, należy „rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;”.

W tym miejscu warto podkreślić, iż nie ma prawnej definicji terminu „zabudowa”. W tej sytuacji interpretacji ww. pojęcia, należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepis art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, W myśl ww. artykułu, przez *budowę* należy rozumieć: „(...) wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obektu budowlanego;”. Pojęcie zabudowy, nie może być utożsamiane, jedynie przez pryzmat budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, w tym także budowle oraz obiekty małej architektury (*quod vide* art. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane).

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 19 października 2015 r., sygn. akt II OSK 2008/15 „(...) Naczelny Sąd Administracyjny w składzie orzekającym w niniejszej sprawie w całości przychylił się do stanowiska przyjętego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 2 kwietnia 2015 r., II OSK 2196/13, iż **pojęcie "zabudowy" jest pojęciem szerszym niż**

pojęcie "budynku". W świetle art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.) obiektami budowlanymi są budynki, budowle i obiekty małej architektury. Nie sposób odmówić trafności poglądowi formułowanemu w orzecznictwie, iż obowiązek określenia w planie zasad kształtowania zabudowy dotyczy nie tylko budynków, lecz również innych obiektów budowlanych w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego, zatem przyjęcie definicji wysokości zabudowy odnoszącej się wyłącznie do budynków powodowałoby, iż dokonywanie pomiaru wysokości innych obiektów budowlanych mogłoby być niewykonalne (por. wyroki NSA: z 28 listopada 2014 r., II OSK 1562/13; z 28 września 2009 r., II OSK 1549/08). Trafnie zauważa się również, że do pojęcia warunków "zabudowy" nawiązuje przepis art. 59 ust. 1 u.p.z.p., w którym jest mowa o konieczności uzyskania decyzji ustalającej warunki zabudowy w przypadku, gdy brak jest miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i inwestor planuje zmianę zagospodarowania terenu, polegającą na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. **W rozumieniu tego przepisu "zabudową" jest więc nie tylko budowa budynku, lecz również budowa innego obiektu budowlanego.** Przyznać należy zatem rację organowi nadzoru, który w odpowiedzi na skargę kasacyjną zasadnie wywodzi, że wysokość zabudowy nie może być utożsamiana z wysokością budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane.”.

W przedmiotowej sprawie należy również podzielić pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z 8 czerwca 2010 r. w sprawie sygn. akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że: „Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia "zabudowy" nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)”.

W tej sytuacji ustalenia zawarte w § 33 uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7MN są wzajemnie sprzeczne skoro z jednej strony określają parametry i wskaźniki zagospodarowania oraz zabudowy, które wskazują na możliwość budowy, z drugiej zaś strony wprowadzają zakaz zabudowy, z wyjątkiem „przebudowy i remontu”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się *„granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”*, przy czym regulacje w tym zakresie winny, na podstawie § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, stanowić również ustalenie części graficznej planu miejscowego;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy, jednakże zakaz ten winien być jednoznaczny i wzajemnie powiązany, a tym samym ma wynikać, także z pozostałych ustaleń uchwały.

Tymczasem wprowadzony zakaz zabudowy, z wyłączeniem przebudowy i remontu, pozostaje również w bezpośredniej kolizji nie tylko z wyszczególnionymi powyżej regulacjami zawartymi w § 33 uchwały, ale również z pozostałymi ustaleniami planu miejscowego w tym m.in. z ustaleniami w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, zawartym odpowiednio w jednostkach redakcyjnych od § 24 do § 31 uchwały.

W tej sytuacji ustalenia planu w zakresie terenu oznaczonego symbolem 7MN są sprzeczne wewnętrznie, a także sprzeczne z ustaleniami części graficznej w zakresie strefy ograniczeń sytuowania zabudowy od granicy lasu, w związku z regulacjami zawartymi w § 18 uchwały, która poprzez odesłanie do przepisów odrębnych dopuszcza, po spełnieniu warunków wynikających z przepisów odrębnych z zakresu prawa budowlanego, do realizacji budynków.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu: art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, pkt 7 i pkt 9, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6, § 7 pkt 6 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i graficzną dotyczy również regulacji zawartej w § 15 ust. 1 uchwały, z której wynika, że **część obszaru objętego planem** położona jest w zasięgu obszarów zmeliorowanych, dla których ustalono szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu w ramach zapisów zawartych w § 15 ust. 2 i 3 uchwały. Skoro zatem na mocy ww. ustaleń jedynie **część obszarów** podlegać ma szczególnym warunkom zagospodarowania **to części te winny zostać w sposób jednoznaczne zidentyfikowane w ramach ustaleń części graficznej uchwały** (ewentualnie wprost wynikać z części tekstowej). Brak jednoznacznej identyfikacji tych obszarów stanowi nie tylko o wewnętrznej sprzeczności tak sporządzonego aktu planistycznego, co należy kwalifikować jako istotne naruszenie art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale przede wszystkim stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto sprzeczna wewnętrznie jest również sama część tekstowa. Skoro bowiem z § 3 ust. 2 pkt 3 i 4 uchwały wynika, iż „**Plan nie zawiera ze względu na brak występowania tej problematyki: (...)** 3) *granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; 4) sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów*”, to tym samym przesądził, iż w planie nie znajdują się ustalenia dotyczące tego zakresu.

Tymczasem w:

- § 15 - § 18 uchwały, odniesiono się do *granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów*, które wbrew § 3 ust. 2 pkt 4 uchwały nie występują w granicach obszaru objętego planem miejscowym;
- § 21 ust. 2 uchwały, zawarto sformułowania, w brzmieniu: „2. *Na terenach dróg dopuszcza się dotychczasowy sposób wykorzystania terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem.*”, które wbrew § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały stanowi ustalenie, o którym mowa w art. 15 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. w zakresie sposobu i terminu tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, iż **ustalenia zawarte w uchwale odnosić się mogą jedynie do obszaru objętego planem miejscowym**. Powyższy wymóg wynika m.in. z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta **sporządza projekt planu miejscowego**, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, **odnoszącymi się do obszaru objętego planem**, wraz z uzasadnieniem.*”.

Tymczasem podejmując przedmiotową uchwałę m.in. w ramach regulacji zawartej w:

- § 16 uchwały, Rada Gminy Prażmów, sformułowała ustalenia odnoszące się do szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w związku z usytuowaniem w „*granicach strefy ograniczeń w zagospodarowaniu od terenów komunikacji kolejowej*”, podczas gdy obszar objęty przedmiotowym planem miejscowym nie jest położony w sąsiedztwie linii kolejowej, dla której ograniczenia wynikające z przepisów odrębnych, w tym z zakresu transportu kolejowego miałyby jakiekolwiek zastosowanie;
- § 21 ust. 2 uchwały, Rada Gminy Prażmów, sformułowała ustalenie w brzmieniu: „***Na terenach dróg** dopuszcza się dotychczasowy sposób wykorzystania terenów do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem.*”, podczas gdy w planie miejscowym brak terenów dróg;
- § 24 ust. 2 uchwały, Rada Gminy Prażmów, sformułowała ustalenie w brzmieniu: „*Sieci infrastruktury technicznej należy lokalizować w liniach rozgraniczających dróg zgodnie z przepisami odrębnymi.*”, podczas gdy w planie miejscowym brak terenów dróg, przy czym powyższe dotyczy również ustaleń zwartych w § 24 ust. 3 uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że istotne naruszenie zasad oraz trybu sporządzania planu miejscowego, dotyczy większości terenów objętych planem miejscowym. Dotyczy również szeregu jednostek redakcyjnych. Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego to jego ustalenia winny być czytelne oraz jednoznaczne. Przy opracowywaniu aktów prawnych, w postaci miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy przestrzegać podstawowych zasad, z których najważniejsze to:

- akt ten nie może zawierać postanowień wykraczających poza granice upoważnienia ustawowego, a także nie może wkraczać w sferę spraw zastrzeżonych do kompetencji innych organów;
- akt ten winien regulować wszystkie obligatoryjne kwestie wskazane w art. 15 ust. 2, przy uwzględnieniu przepisów odrębnych, stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.;
- akt ten nie może zawierać postanowień, których nie ma możliwości zastosowania w praktyce;
- układ aktu powinien być przejrzysty;
- redakcja aktu prawnego powinna odpowiadać zasadom legislacji;
- przestrzeganie trybu podejmowania uchwały.

Tymczasem żaden z powyższych warunków nie został spełniony. Układ aktu nie jest przejrzysty. Co więcej znaczna część ustaleń planu miejscowego jest sprzeczna ze sobą (m.in. wzajemnie wykluczające się ustalenia części tekstowej oraz graficznej), a nawet sprzeczna wewnętrznie w ramach poszczególnych jednostek redakcyjnych. W odniesieniu do części terenów uchwała nie zawiera wszystkich obligatoryjnych treści, bądź zawiera treści o charakterze nienormatywnym, a nawet treści, które nie odnoszą się do obszaru objętego planem miejscowym. Redakcja uchwały narusza przez to zasady legislacji określone w załączniku do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

Biorąc pod uwagę fakt, że organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, to okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzając nieważność ustaleń planu w części graficznej, jak również poszczególnych jednostek redakcyjnych, bądź ich części, pozostała część uchwały nie tylko nie będzie spełniała kryterium komunikatywności, ale również będzie niewykonalna. W przedmiotowym przypadku liczba naruszeń przepisów prawa wpływa wprost na brak możliwości zastosowania chociażby części ustaleń planu w praktyce.

W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Ponadto przy podejmowaniu uchwały doszło do istotnego naruszenia trybu podjęcia uchwały, w związku brakiem ponowienia jakichkolwiek czynności planistycznych, o których mowa w art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią przede wszystkim naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego, a nadto naruszenie trybu jego sporządzania i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do większości jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Ponadto stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi kontynuację rozpoczętej procedury planistycznej w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p., przy odpowiednim zastosowaniu tego przepisu w zakresie ponowienia czynności proceduralnych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. **Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania**

uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: *„Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”*.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. **Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy** jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, **przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię** - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów,*

wojowodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”.

Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej **mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa**. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z **zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań** (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że „na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).”.

W powyższej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotnego trybu podejmowania uchwały, szczegółowo opisanego w uzasadnieniu niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, skutkującego, na podstawie przepisów art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością stwierdzenia nieważności całej uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII.543.2022 Rady Gminy Prażmów z 5 grudnia 2022 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego dla części wsi Jeziórko-Ustanówek – etap II”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, na podstawie 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.

wz. WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

Sylwester Dąbrowski

I Wicewojewoda Mazowiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/