



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.4.2016.BŁ



Warszawa, 1 lutego 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 i 1890)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XVII/170/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej”, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U/UC;
- § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) - ZP (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Raszyn, na sesji w dniu 28 grudnia 2015 r., podjęła uchwałę Nr XVII/170/15 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej. 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 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

Dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, że narusza ona ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Raszyn, przyjętego uchwałą Nr LX/590/14 Rady Gminy Raszyn z dnia 21 października 2014 r., zwanego dalej „Studium”.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 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.*” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy

przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Chociaż studium nie ma mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., sygn. Akt I OSK 481/11, LEX nr 862582).

Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organa gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, określenie innego przeznaczenia terenu, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych), w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 12 lutego 2013 r., Sygn. akt II OSK 2460/12).

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, organ nadzoru wskazuje, że poprzez uchwalenie studium, organy gminy podejmują podstawowe ustalenia w zakresie kształtowania polityki przestrzennej. W studium określa się w szczególności m.in.: kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów oraz kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy (art. 10 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.).

W rozporządzeniu w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ustalono wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium. Zgodnie z nimi, ustalenia dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, powinny

określać dopuszczalny zakres i ograniczenia tych zmian, a także zawierać wytyczne ich określania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (§ 6 pkt 1 ww. rozporządzenia), zaś ustalenia dotyczące kierunków i wskaźników dotyczących zagospodarowania oraz użytkowania terenów, powinny w szczególności określać minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, uwzględniające wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury oraz zrównoważonego rozwoju, wskazywać tereny do wyłączenia spod zabudowy, a także zawierać wytyczne określania tych wymagań w planach miejscowych (§ 6 pkt 2 ww. rozporządzenia).

Analiza rysunku Studium, przedstawiająca kierunki zagospodarowania przestrzennego wraz z legendą oraz tekstu Studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 1U/UC, stanowiącej tereny usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², pozostają w sprzeczności z ustaleniami Studium, w zakresie określonych tam wskaźników i parametrów urbanistycznych.

Zgodnie z częścią graficzną Studium przedstawiającą kierunki zagospodarowania przestrzennego (*vide* rysunek II Studium, załącznik nr 4 do uchwały Nr LX/590/14), teren oznaczony w planie miejscowym symbolem 1U/UC, określony został, jako *teren usług komercyjnych* (symbol U2). Dodatkowo podkreślić należy, iż cały teren 1U/UC, znajduje się poza Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu, ale w otulinie rezerwatu, zaś w jego północnej części, wyodrębniono teren o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej, wynoszącej nie mniej niż 60%.

Stosownie zaś do ustaleń części tekstowej Studium [*vide* Rozdział 4 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, ppkt 4.1.2.9. pn. *U2 – tereny usług komercyjnych*, str. 62-65], na terenach U2, ustalono następujące parametry zabudowy i zagospodarowania terenu:

- „*minimalna powierzchnia biologicznie czynna:*
 - 10% - dla terenów poza W.O.CH.K.,
 - 20% - dla terenów w W.O.CH.K.,
 - 5% - dla terenów w wyznaczonych obszarach z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², za wyjątkiem terenów w granicach otuliny rezerwatu,
 - *na terenach o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej – zgodnie z rysunkiem II Studium;*
- *maksymalna powierzchnia zabudowy:*
 - 80% - dla terenów poza W.O.CH.K.,
 - 60% - dla terenów w W.O.CH.K.,
 - 85% - dla terenów w wyznaczonych obszarach z dopuszczeniem obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², za wyjątkiem terenów w granicach otuliny rezerwatu,
 - *na terenach o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej odpowiednio: 40% przy powierzchni biologicznie czynnej 50% i 60% oraz 20% przy powierzchni biologicznie czynnej 70%; (...).*”

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej Studium wynika, iż w odniesieniu do części terenu oznaczonego w planie symbolem 1U/UC, leżącego w granicach otuliny rezerwatu przyrody „Stawy Raszyńskie”, ale położonego poza obszarem o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej oraz poza Warszawskim Obszarem Chronionego Krajobrazu, naruszono ustalenia Studium, w zakresie określonych w nim minimalnych i maksymalnych parametrów i wskaźników urbanistycznych do stosowania w ustaleniach planu miejscowego. I tak zgodnie z ustaleniami Studium:

- minimalna powierzchnia biologicznie czynna określona została na poziomie **10%**, podczas gdy w planie miejscowym określono ją na poziomie **5%** (*vide* § 16 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały);

– maksymalna powierzchnia zabudowy określona została na poziomie **80%**, podczas gdy w planie miejscowym określono ją na poziomie **85%** (*vide* § 16 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały).

W związku z powyższym, należy podkreślić, iż w studium określa się maksymalne i minimalne wielkości (w zależności od rodzaju) parametrów i wskaźników urbanistycznych na danym terenie. Zatem parametry i wskaźniki urbanistyczne określone w planie miejscowym mogą być inne niż te określone w studium, jeżeli jednak, nie przekraczają one wielkości w nim wyznaczonych.

Wskazać przy tym należy, iż z przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, stanowi obligatoryjny element ustaleń planu miejscowego. Powyższe wynika również z dyspozycji § 4 pkt 6 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*”.

Organ nadzoru wskazuje, że Studium, odnośnie odzwierciedlenia ustaleń w zakresie parametrów i wskaźników w planach miejscowych, dopuszcza pewną tolerancję. Mianowicie zgodnie z częścią tekstową Studium: „(...) *ustalając dopuszczalne parametry zabudowy i zagospodarowania terenu należy uwzględnić analizę istniejącego stanu prawnego, istniejącej zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie: powierzchni biologicznie czynnych, powierzchni zabudowy, wysokości zabudowy, powierzchni działek w tym powierzchni działek dla obiektów infrastruktury technicznej.*” (str. 65). Z analizy wyżej cytowanych ustaleń Studium wynika, iż dopuszczone są inne wskaźniki urbanistyczne w planie miejscowym, niż te określone w Studium, **jeżeli wynikają one ze stanu istniejącego. Z rysunku planu miejscowego, jednoznacznie wynika, iż jednostka terenowa 1.U/UC, nie jest zainwestowana.** Powyższe wynika również z analizy materiałów zdjęciowych oraz informacji uzyskanych z Gminy Raszyn. Oznacza to, iż dla każdej działki budowlanej, przeznaczonej pod zabudowę usług komercyjnych, należy stosować parametry zabudowy i zagospodarowania terenu określone, w Studium w Rozdziale 4 pn. *Kierunki i wskaźniki dotyczące użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy*, ppkt 4.1.2.9. pn. *U2 – tereny usług komercyjnych*, str. 63.

W związku z powyższym, stwierdzić należy, iż plan miejscowy narusza ustalenia Studium, w zakresie wskaźników urbanistycznych, w odniesieniu do części terenu 1U/UC, leżącego w granicach otuliny rezerwatu przyrody „Stawy Raszyńskie”, ale położonego poza obszarem o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej. Powyższe stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ponadto, w odniesieniu do jednostki terenowej 1U/UC, naruszono również art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „***W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;***”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którym „*ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;*”. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Podjmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego. Zgodnie z ustaleniami § 16 uchwały, Rada Gminy Raszyn określiła różne zasady zagospodarowania terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1U/UC:

– **w obszarze** o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej, ustalono:

– maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie – **40%**;

- minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie – 60 %;
- minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01;
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 2,0;
- maksymalną wysokość zabudowy – 21 m,
- **poza obszarem** o podwyższonym udziale powierzchni biologicznie czynnej i poza strefą zabudowy specjalnej, ustalono:
 - maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie – 85%;
 - minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie – 5 %;
 - minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01;
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 4,0;
 - maksymalną wysokość zabudowy – 21 m,
- **w strefie zabudowy specjalnej**, ustalono:
 - maksymalną powierzchnię zabudowy na poziomie – 85%
 - minimalną powierzchnię biologicznie czynną na poziomie - 5 %;
 - minimalny wskaźnik intensywności zabudowy – 0,01;
 - maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy – 4,0;
 - maksymalną wysokość zabudowy – 28 m.

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że w ramach jednostki terenowej 1U/UC obowiązują jednocześnie różne parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu. Wielkość wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, powierzchni zabudowy, a także maksymalnej intensywności zabudowy, uzależnione zostały od wyboru przez inwestora, lokalizacji zabudowy, dopuszczonej planem, w ramach ww. jednostki.

Organ nadzoru jeszcze raz podkreśla, że wola ustawodawcy zawarta została w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie z którą **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających.** Powyższe wynika nie tylko z przepisów ustawowych, ale również z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w § 3 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały oraz z legendy do rysunku planu, z których wynika, że ustaleniem planu są **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.**

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, w ramach jednej jednostki terenowej 1U/UC, na rysunku planu winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem.

Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę w obu strefach, wobec stosowania różnych wskaźników np. dotyczących maksymalnej intensywności zabudowy.

W związku z naruszeniem ustaleniami planu, przepisów ustawy o p.z.p., tj. **art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.** oraz § 4 pkt 1 i 6 oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały, w zakresie ustaleń części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U/UC. Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do ww. jednostki terenowej, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że **część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.** W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu

lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej, a częścią graficzną. Mianowicie w § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, zawarto ustalenie w brzmieniu: „*1. Następujące ustalenia i informacje, zgodnie z zamieszczoną legendą, zostały oznaczone graficznie na rysunku planu: (...) 2) przeznaczenie terenów – oznaczone na rysunku planu kolorami, identyfikatorami literowymi i numerami: (...) c) teren zieleni – ZP; (...)*”. Tymczasem na rysunku planu nie występuje jednostka terenowa o takim oznaczeniu.

Organ nadzoru podkreśla, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym urządzeniem 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 p.z.p.). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o p.z.p.). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (orzeczenie SN z dnia 22 lutego 2001 r., Sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606).

Wskazać przy tym należy iż skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonego 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. Dlatego też, biorąc pod uwagę powyższe, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) - ZP (...)*”. Stwierdzenie nieważności ww. ustalenia uchwały, doprowadzi do spójności części tekstowej z częścią graficzną, a także pozostałych ustaleń części tekstowej (*vide* § 18 uchwały) nie naruszając przy tym komunikatywności pozostałej części aktu prawnego.

Ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „*szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym*”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „*scalania i podziału nieruchomości*”, o której mowa w Dziale III, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, „*ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego*”.

Zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, tj. z § 10 uchwały wynika, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* zastąpiona została procedurą *podziału nieruchomości*. Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób

jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. 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 z 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie. Przede wszystkim w § 10 ust. 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*1. Ustala się następujące szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) możliwość scalania i podziałów działek, zgodnie z przepisami odrębnymi o gospodarce nieruchomościami, z zachowaniem następujących zasad:*

- a) *powierzchnie nowo wydzielanych działek dla usług, w tym handlu o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem U/UC – nie mniej niż 1500 m²;*
- b) *powierzchnie nowo wydzielanych działek dla usług, produkcji, magazynów i składów na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolem U/P – nie mniej niż 2000 m²;*
- c) *szerokość frontów działek dla usług, produkcji, magazynów i składów na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami U/UC oraz U/P – nie mniej niż 25 m;*
- d) *kąt położenia granic do linii rozgraniczających dróg – od 75⁰ do 105⁰, z wyłączeniem działek narożnych;*”.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, upoważniały radę gminy do określenia zarówno zasad i warunków podziałów nieruchomości, jak i, do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Określenie bowiem *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, 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 Rada Gminy Raszyn, przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 31 lipca 2013 r. (uchwała Nr XXXIX/433/2013), to tym samym, miała ona możliwości określenia minimalnej powierzchni *nowo wydzielanej* działki, ale w odniesieniu do trybu podziału. Tymczasem Rada Gminy Raszyn **w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, a nie zasad podziału nieruchomości, ustanowiła powierzchnię nowo wydzielanych działek**, o czym świadczą ustalenia § 10 ust. 1 uchwały.

Skoro w § 10 uchwały, Rada Gminy Raszyn, chciała ustanowić zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, to w celu doprowadzenia do wewnętrznej spójności uchwały oraz spójności z przepisami art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, niezbędne jest stwierdzenie nieważności: **§ 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”**.

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. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z ustaleniami obowiązującego Studium;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. w związku z § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie planu, w zakresie jednoznacznego ustalenia przeznaczenia terenu oraz wydzielania terenów o różnych zasadach zagospodarowania, za pomocą linii rozgraniczających,

a także przestrzegania zakresu kompetencji określonej w ustawie o p.z.p.

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.

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVII/170/15 Rady Gminy Raszyn z dnia 28 grudnia 2015 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części terenów położonych we wsi Falenty w Gminie Raszyn – rejon ul. Sokołowskiej*, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1U/UC;
- § 3 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) - ZP (...)”;
- § 10 ust. 1 pkt 1 lit. a i b uchwały, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nowo wydzielanych (...)”;

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 Sipiera

