



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 1 lipca 2016 r.

Poz. 5894

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.114.2016.RM
Wojewody Mazowieckiego
z dnia 20 czerwca 2016 r.

dotyczy uchwały Nr XXII/215/2016 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 maja 2016r. "w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części południowo-zachodniej wsi Jabłonna"

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.114.2016.RM

Warszawa, 20 czerwca 2016 r.

**Rada Gminy Jabłonna
ul. Modlińska 152
05 – 110 Jabłonna****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXII/215/2016 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części południowo-zachodniej wsi Jabłonna”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), za wyjątkiem działek wydzielonych pod drogi i infrastrukturę techniczną (...)”;
- § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 5 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 8 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;

- § 21 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 23 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 25 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej (...)*”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U i 6.MN/U;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK/ZP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 25 maja 2016 r. Rada Gminy Jabłonna podjęła uchwałę Nr XXII/215/2016 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części południowo-zachodniej wsi Jabłonna”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w tym w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia

terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

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.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle 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”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 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”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami:

– 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U i 6.MN/U, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usług nieuciążliwych w pasie 50 m od linii rozgraniczającej drogi 1.KDZ, w ramach ustaleń zawartych w § 10 ust. 2:

- pkt 5 i 6 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy mieszkaniowej 30% oraz dla zabudowy usługowej 40%;
- pkt 7 i 8 uchwały, określono bowiem różny minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynoszący 50% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej oraz 20% w przypadku zabudowy usługowej,

przy czym obie funkcje są funkcjami podstawowymi; ponadto zgodnie z § 10 ust. 2 pkt 1 uchwały plan dopuszcza realizację zarówno zabudowy mieszkaniowej, jak i mieszkaniowo – usługowej, zaś w pasie do 50 m od linii rozgraniczającej terenu 1.KDZ, także zabudowy usługowej;

– 1.MN-U i 2.MN-U, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług nieuciążliwych, w ramach ustaleń zawartych w § 11 ust. 2:

- pkt 5 i 6 uchwały, określono bowiem różny wskaźnik maksymalnej powierzchni zabudowy, wynoszący dla zabudowy mieszkaniowej 30% oraz dla zabudowy usługowej i mieszkaniowo-usługowej 50%;
- pkt 7 i 8 uchwały, określono bowiem różny minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej wynoszący 50% w przypadku realizacji zabudowy mieszkaniowej oraz 20% w przypadku zabudowy usługowej,

przy czym obie funkcje są funkcjami podstawowymi; ponadto zgodnie z § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały plan dopuszcza realizację zarówno zabudowy mieszkaniowej, mieszkaniowo – usługowej, jak i usługowej wolnostojącej;

- 1.UK/ZP, stanowiących teren usług kultury, turystyki, sportu, rekreacji i rozrywki oraz zieleni parkowej, w ramach ustaleń zawartych w § 18 ust. 2:
 - pkt 4 uchwały, określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla całego terenu 1.UK/ZP na poziomie 80%;
 - pkt 7 lit. f uchwały wskazano, iż nie określa się minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1.UK/ZP w ramach wydzielenia wewnętrznego A;
 - pkt 8 lit. f uchwały, określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1.UK/ZP w ramach wydzielenia wewnętrznego B na poziomie 10%;
 - pkt 9 lit. e uchwały, określono minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenu 1.UK/ZP w ramach wydzielenia wewnętrznego C na poziomie 25%.

Ponadto dla terenu oznaczonego symbolem 1.UK/ZP dla trzech wydzielen w wewnętrznych oznaczonych symbolami: A, B i C zastosowano różne:

- maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy wynoszące odpowiednio: 2,0; 1,2 oraz 0,3 (*vide* § 18 ust. 2 pkt 7 lit. g; § 18 ust. 2 pkt 8 lit. f oraz § 18 ust. 2 pkt 9 lit. f uchwały);
- wskaźniki powierzchni zabudowy wynoszące odpowiednio: 100%; 75% oraz 18% powierzchni wydzielenia wewnętrznego (*vide* § 18 ust. 2 pkt 7 lit. g; § 18 ust. 2 pkt 8 lit. g oraz § 18 ust. 2 pkt 9 lit. g uchwały).

Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika tym samym, iż w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami:

- 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U i 6.MN/U obowiązują jednocześnie różne wskaźniki powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, przy czym np. dla dopuszczonej planem zabudowy mieszkaniowo – usługowej, powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej w ogóle nie określono;
- 1.MN-U i 2.MN-U obowiązują jednocześnie różne wskaźniki powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, przy czym np. dla dopuszczonej planem zabudowy mieszkaniowo – usługowej nie jest wiadomym, jaki wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest wskaźnikiem obowiązującym;
- 1.UK/ZP obowiązują jednocześnie różne wskaźniki powierzchni biologicznie czynnej ustalone dla całego terenu oraz ustalone (bądź też nie ustalone, jak w przypadku wydzielenia wewnętrznego A) dla poszczególnych wydzielen w wewnętrznych; ponadto dla każdego z wydzielen w wewnętrznych określono różne wskaźniki maksymalnej intensywności zabudowy oraz powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż praktyczne stosowanie tak określonych parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu uzależnione zostało od wyboru przez inwestora, lokalizacji zabudowy, dopuszczonej planem, w ramach ww. jednostek terenowych, bądź też w przypadku realizacji funkcji mieszanych wskaźników tych w ogóle nie można zastosować.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających.** Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: 1) przeznaczenie terenów oraz **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;**”;

- § 3 ust. 3 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „3. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;*”;
- § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekroć w planie używa się określić takich jak: (...) 8) „teren” należy przez to rozumieć: fragment obszaru objęty planem o określonym przeznaczeniu lub określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, oznaczony kolejnym numerem*”;
- § 4 ust. 1 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekroć w planie używa się określić takich jak: (...) 13) „wydzielenie wewnętrzne” należy przez to rozumieć: część terenu oznaczonego symbolem literowym.*”;

oraz z legendy do rysunku planu, która stanowi, że ustaleniem planu jest linia rozgraniczająca poszczególne tereny.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 1.MN-U, 2.MN-U i 1.UK/ZP na rysunku planu **winny być wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania za pomocą linii rozgraniczających**. Ponadto tereny te winny być oznaczone odrębnym symbolem.

Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenu, dla którego określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

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

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

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa **takie określenie w planie miejscowym przeznaczenie terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają**. Do określonego przeznaczenia należy przyporządkować jednolite, w ramach danego terenu zasady zagospodarowania. Ponadto zarówno przeznaczenie terenu, jak i określone parametry i wskaźniki zagospodarowania terenu muszą być określone

w planie w sposób jednoznaczny. Decydem w tym zakresie jest jedynie organ uchwalodawczy. Zmiana przeznaczenia terenu a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana bowiem jedynie w drodze zmiany planu miejscowego, opcjonalnie sporządzenia nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Treść przepisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonywania prawa własności, zatem dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu, a także przyjętych dla niego wskaźników i parametrów.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **W tym stanie rzeczy, organ nadzoru dokonując analizy treści uchwały stwierdza, iż w odniesieniu do ww. terenów tak określone przeznaczenie, a także sposoby zagospodarowania, nie tylko wykluczają się wzajemnie, ale mają również charakter alternatywny.**

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenie a także odmienne sposoby zagospodarowania, winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostek terenowych.

Ponadto zgodnie z ustaleniami art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów i wskaźniki intensywności zabudowy*”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, iż: „*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*”.

Tymczasem, na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego:

- wielkość powierzchni zabudowy ustalona została w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu; powyższe dotyczy ustaleń zawartych w: § 6 ust. 2 pkt 2, § 7 ust. 2 pkt 5, § 8 ust. 2 pkt 4, § 9 ust. 2 pkt 6, § 9 ust. 2 pkt 7, § 10 ust. 2 pkt 5, § 10 ust. 2 pkt 6, § 11 ust. 2 pkt 5, § 11 ust. 2 pkt 6, § 12 ust. 2 pkt 4, § 13 ust. 2 pkt 3, § 14 ust. 2 pkt 3, § 15 ust. 2 pkt 3, § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 3, § 19 ust. 2 pkt 3, § 20 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 2 pkt 3, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23 ust. 2 pkt 3, § 25 ust. 2 pkt 5 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały;
- wielkość powierzchni zabudowy ustalona została w odniesieniu do powierzchni części terenu w ramach tzw. wydzielenia wewnętrznego, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu; powyższe dotyczy ustaleń zawartych w: § 18 ust. 2 pkt 7 lit. h, § 18 ust. 2 pkt 8 lit. g, oraz § 18 ust. 2 pkt 9 lit. g uchwały;
- udział powierzchni biologicznie czynnej ustalony został w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do działki lub terenu; powyższe dotyczy ustaleń zawartych w § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały.

W kontekście ww. ustaleń, organ nadzoru wskazuje, iż pojęcie „*działki budowlanej*”, zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekcroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

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

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

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

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsamy z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu lokalny prawodawca operuje pojęciem: „*działka budowlana*”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsamy z pojęciem „*działki*”.

Należy podkreślić, iż realizowana inwestycja musi być zgodna z planem miejscowym, bowiem to właśnie w nim zawarte są ustalenia w zakresie gabarytów obiektów, jak i wskaźników zagospodarowania terenów, w tym w zakresie powierzchni zabudowy i wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Organ nadzoru wskazuje, że ustalenie wskaźników w zakresie zasad zagospodarowania terenu w odniesieniu do działki budowlanej jest możliwe dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., tj. po zmianie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Podjęcie przez Radę Gminy Jabłonna w dniu 22 lutego 2006 r. uchwały intencyjnej Nr XLVIII/433/2006 wskazuje, że ustalenie powyższych wskaźników powinno być oparte o przepisy ustawy o p.z.p. obowiązujące przed nowelizacją ww. ustawy.

Tym samym, w przypadku powierzchni zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej, wskaźnik ten **winien odnosić się do powierzchni działki lub terenu**, nie zaś do działki budowlanej lub do części terenu. Wskazane powyżej ustalenia uchwały dotyczące określenia wskaźnika maksymalnej powierzchni zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej, dla terenów przeznaczonych pod planowaną zabudowę, stanowią o naruszeniu dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., dotyczącego obligatoryjnych elementów ustaleń planu miejscowego oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W kontekście ww. przepisów wskazać należy, iż określenie wskaźników tych jest obligatoryjne. Brak podstaw prawnych do nie ustalania np. udziału powierzchni biologicznie czynnej. W ustaleniach szczegółowych dla wszystkich terenów funkcjonalnych z wyjątkiem: dróg, ciągów pieszo – jezdnych, powierzchniowych wód śródlądowych, rowów melioracyjnych, wałów przeciwpowodziowych, a także terenów zieleni ochronnej, określony został minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, podczas gdy w ustaleniach ogólnych zawartych w § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „1. Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego oraz parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu: (...) 6) ustala się minimalny udziału powierzchni biologicznie czynnej zgodny z ustaleniami szczegółowymi, za wyjątkiem działek wydzielonych pod drogi i infrastrukturę techniczną;”. Powyższe oznacza wzajemną sprzeczność ustaleń zawartych m.in. w: § 6 ust. 2 pkt 3, § 7 ust. 2 pkt 6, § 8 ust. 2 pkt 5, § 9 ust. 2 pkt 8, § 9 ust. 2 pkt 9, § 10 ust. 2 pkt 7, § 10 ust. 2 pkt 8, § 11 ust. 2 pkt 7, § 11 ust. 2 pkt 8, § 12 ust. 2 pkt 5, § 13 ust. 2 pkt 4, § 14 ust. 2 pkt 4, § 15 ust. 2 pkt 4, § 16 ust. 2 pkt 4, § 17 ust. 2 pkt 4, § 18 ust. 2 pkt 4, § 19 ust. 2 pkt 4, § 20 ust. 2 pkt 4, § 21 ust. 2 pkt 4, § 22 ust. 2 pkt 4, § 23 ust. 2 pkt 4, § 24 ust. 2 pkt 2, § 25 ust. 2 pkt 5, § 26 ust. 2 pkt 2, § 27 ust. 2 pkt 5, § 28 ust. 2 pkt 2, § 29 ust. 2 pkt 2, § 30 ust. 2 pkt 1, § 32 ust. 2 pkt 2 i § 33 ust. 2 pkt 1 uchwały z ustaleniami § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały. Powyższe wprowadza w stan niepewności co do faktycznych ustaleń planistycznych odnoszących się do obligatoryjnego wskaźnika zagospodarowania terenu.

Ponadto ustalenie § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały zostało sformułowane na wypadek zdarzenia przyszłego i niepewnego, dodatkowo związanego z ewentualnym dokonywaniem podziału nieruchomości.

Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji ustaleń planu miejscowego od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jego sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do zawierania jakichkolwiek kwestii związanych z podziałami nieruchomości. Biorąc pod uwagę fakt, iż Rada Gminy Jabłonna przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 28 kwietnia 2010 r. nie posiadała nawet podstaw prawnych do określenia *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*, które może z kolei nastąpić, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń:

- § 6 ust. 2 pkt 2, § 7 ust. 2 pkt 5, § 8 ust. 2 pkt 4, § 9 ust. 2 pkt 6, § 9 ust. 2 pkt 7, § 12 ust. 2 pkt 4, § 13 ust. 2 pkt 3, § 14 ust. 2 pkt 3, § 15 ust. 2 pkt 3, § 16 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2 pkt 3, § 19 ust. 2 pkt 3, § 20 ust. 2 pkt 3, § 21 ust. 2 pkt 3, § 22 ust. 2 pkt 3, § 23 ust. 2 pkt 3, § 25 ust. 2 pkt 5 i § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *budowlanej* (...)”;
- § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały,

przy czym organ nadzoru wziął pod uwagę fakt, jednoczesnego stwierdzenia nieważności ustaleń odnoszących się do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U, 6.MN/U, 1.MN-U, 2.MN-U i 1.UK/ZP.

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie *szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości*. Tymczasem w § 5 ust. 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. *Szczegółowe zasady i warunki scalenia i podziału nieruchomości*: 1) *ustala się kat położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego*: a) w zakresie – $70^{\circ} \div 110^{\circ}$; b) *równoległe do istniejących granic działek*; c) *dla działek wydzielanych bezpośrednio przy placach do zawracania samochodów, zakrętach oraz skrzyżowaniach, gdzie nie jest możliwe zachowanie parametru, o którym mowa w pkt 1, lit. a – nie obowiązują ustalenia dotyczące kąta położenia granicy działki w stosunku do pasa drogowego*; 2) *dopuszcza się wydzielanie działek o mniejszych powierzchniach i szerokościach frontów niż określone w ustaleniach szczegółowych planu, w sytuacji kiedy*: a) *działka powstanie w wyniku wydzielenia jej części pod infrastrukturę techniczną, drogi*; b) *wydzielona działka zostanie przeznaczona pod infrastrukturę techniczną lub drogi*;”.

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

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących *szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości* objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości, jak również ustaleń wykraczających poza zakres ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości**.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady*: (...) 2) *podziału nieruchomości*; 3) *scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są

pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, innych niż dokonywane w trybie scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei nastąpić, o czym mowa we wcześniejszej części niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jednakże jedynie dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r., a więc przepis ten nie znajduje swojego zastosowania w przedmiotowej sprawie.

Powyższe oznacza, iż Rada Gminy Jabłonna nie była uprawniona do formułowania ustaleń dotyczących wydzielanych działek, o których mowa w § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c i pkt 2 uchwały. Z przytaczanych przepisów jednoznacznie wynika, iż warunki i zasady *podziału nieruchomości* ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła zasady wydzielania działek.

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

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

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

Reasumując, wskazać należy, iż ustalenia, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, są obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego, przy czym organ nadzoru w pełni podziela pogląd zawarty w uzasadnieniach do wyroków Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12 oraz z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych). Ustalenia § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c w odniesieniu do sformułowania „wydzielanie”, a także ustaleń § 5 ust. 3 pkt 2 uchwały nie czynią zadość wymaganiom określonym w przywołanych powyżej przepisach, naruszając również dyspozycję art. 15 ustawy o p.z.p. wykraczając poza materię przyznaną przez ustawodawcę do regulacji w ramach ustaleń planu miejscowego.

W judykaturze poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w zakresie odrębności procedury podziału nieruchomości oraz procedury scalenia i podziału nieruchomości, podzielono m.in. w orzeczeniu Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, z którego wynika, iż wszelkie zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dotyczące zasad podziału nieruchomości pozostają poza zawartą w art. 15 ustawy o p.z.p. kompetencją. *„Istotą scalenia i późniejszego podziału nieruchomości jest stworzenie podstaw dla bardziej efektywnego wykorzystania i zagospodarowania terenów przeznaczonych na szczególne inwestycje w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Postępowanie to ma na celu przede wszystkim ułatwienie realizacji globalnej i kompleksowej zmiany konfiguracji rozmieszczenia poszczególnych nieruchomości celem korzystniejszego ich zagospodarowania, stworzenia dostępu do dróg publicznych, uzbrojenia oraz urządzenia infrastruktury technicznej. W uproszczeniu można przyjąć, że scalenie polega na połączeniu w jedną całość kilku czy nawet kilkudziesięciu rozdrobnionych lub też niekorzystnie położonych nieruchomości celem późniejszego dokonania ponownego podziału na tę samą ilość nieruchomości, które podlegały scaleniu, z zachowaniem proporcji w zakresie powierzchni tych scalonych nieruchomości, jednakże ze zmianą w zakresie ich usytuowania a także przeznaczenia - z jednoczesnym wydzieleniem odpowiednich dróg i urządzeniem infrastruktury technicznej dla wszystkich nieruchomości biorących udział w scaleniu. Ma to na celu efektywniejsze wykorzystanie określonego terenu. "Scalenie i podział" obejmuje więcej niż jedną nieruchomość, w konsekwencji*

powyższego w postępowaniu tym występuje zarówno wielość podmiotów w nim uczestniczących jak i wielość przedmiotów [nieruchomości]. W postępowaniu tym reprezentowane są indywidualne interesy poszczególnych jednostek jak również interesy wspólne dla wszystkich zainteresowanych łącznie z odniesieniem także do celów publicznych. Stąd też ustawodawca, uwzględniając złożoność ww procedury i wielość podmiotów w niej uczestniczących, wielkość objętego postępowaniem terenu a także okoliczność, że dotychczas niekorzystnie usytuowane i o niekorzystnych parametrach nieruchomości w wyniku tego postępowania mają zyskać pożądany z punktu widzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego – efekt – uznał za konieczne określenie w planie zasad scalenia i podziału. Zgodnie z § 4 ust. 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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”. Tego typu ustalenia mogą być respektowane wyłącznie na dużym obszarze w ramach procedury kształtowania przestrzennego danego terenu.

Czym innym jest natomiast "podział nieruchomości", który zresztą nie został ustawowo zdefiniowany. W doktrynie, w zależności od kontekstu, wyróżnia się podział "prawny"; podział "wieczystoksięgowy" albo wyłącznie administracyjny [inaczej "geodezyjny" lub "ewidencyjny"] podział nieruchomości (por. np. G Bieniek, S. Rudnicki, *Nieruchomości, Problematyka prawna*, Lexis Nexis, Warszawa 2009, s. 241, 562; M. Wolanin [w:] J. Jaworski, A. Prusaczyk, A. Tułodziecki, M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 442 i n). Zasady i tryb administracyjnego postępowania o podział nieruchomości regulują przepisy zawarte w art. 92 – 100 ugn oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004 r. w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. 2004, Nr 268, poz. 2663). Przedmiotem takiego administracyjnego postępowania podziałowego jest zatwierdzenie w formie decyzji administracyjnej projektu podziału nieruchomości, tj. zatwierdzenie geodezyjnego (ewidencyjnego) wydzielenia w ramach jednej działki ewidencyjnej większej liczby działek ewidencyjnych.

Mylenie tych dwóch procedur (scalenia i podziału nieruchomości oraz podziału nieruchomości) i ustanawianie w mpzp zamiennych ustaleń w tym zakresie – z punktu widzenia techniki legislacyjnej należy uznać za niedopuszczalne. (...) Sporny plan dopuszcza np. "możliwość dokonywania podziału na działki budowlane" bądź ustanawia zakaz takiego podziału (np. w § 17 ust. 4 uchwały, § 21 ust. 5 uchwały, w § 23 ust. 4 uchwały) a przy tym (również bez podstawy prawnej) określa parametry: minimalnej szerokości wydzielanych działek budowlanych, powierzchni wydzielanej działki oraz kąt położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego (§ 11 ust. 9, § 13 ust. 8, § 15 ust. 7 i § 16 ust. 6 uchwały, w § 8 ust. 20 uchwały). Trzeba podkreślić, że przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 upzp w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziału nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Aktualne brzmienie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym również nie daje podstaw do określania w planie zasad podziału nieruchomości gdyż wszelkie wymogi w tym zakresie określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Określenie w mpzp minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej może nastąpić (zresztą fakultatywnie) w oparciu o art. 15 ust. 3 ust. 10 upzp dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro zatem Rada Gminy P. , przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu [...] czerwca 2010 r. (uchwała Nr [...]), to tym samym, jak słusznie zarzucił Wojewoda, nie miała podstaw do określenia w mpzp zarówno minimalnej powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, a tym bardziej nie miała podstaw prawnych do określenia minimalnej szerokości frontu działki budowlanej w odniesieniu do trybu podziału czy kąta położenia granic w stosunku do przyległego pasa

drogowego. (...) W tym kontekście należy jednoznacznie podkreślić, że przedmiotem pojedynczego podziału nieruchomości jest konkretna działka ewidencyjna, która już z samego założenia tj. przed dokonaniem podziału (ani gdy chodzi o szerokość frontu ani gdy chodzi o kąt położenia granic w stosunku do drogi) może nie spełniać parametrów określonych w mpzp. Utrzymanie powyższych zapisów planu w obrocie prawnym skutkowałoby niezasadnym ograniczeniem konstytucyjnie chronionego prawa własności a w szczególności prawa do dysponowania i rozporządzania nieruchomością. Wszelkie ograniczenia prawa własności po pierwsze winny być proporcjonalne do zamierzonego celu a ponadto winny wynikać wyłącznie z aktu prawa o randze ustawowej a nie z aktu prawa miejscowego. Wprowadzenie w mpzp ograniczeń prawa własności musi mieć umocowanie w ustawie, a tego, gdy chodzi o zasady podziału nieruchomości ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewiduje."

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż plan miejscowy, o czym mowa wyżej, nie może zawierać jakichkolwiek ustaleń dotyczących podziałów nieruchomości. Kwestie dotyczące procedury scalenia i podziału oraz jej odmienności od procedury podziału nieruchomości, a także zakazów podziałów nieruchomości były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, m.in. w sprawach:

- sygn. akt IV SA/Wa 595/14 z dnia 22 lipca 2014 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 z dnia 15 października 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 2673/12 z dnia 27 marca 2013 r.;
- sygn. akt IV SA/Wa 897/13 z dnia 12 lutego 2014 r.

W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c uchwały w zakresie sformułowania „wydzielanych” oraz § 5 ust. 3 pkt 2 uchwały.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż w:

- § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „nakazuje się zachowanie ciągłości terenów zieleni (ZN, ZZ) poprzez przeprowadzenie trasy **KPG** na estakadzie ponad poziom terenu;”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „nakazuje się zachowanie ciągłości terenów zieleni (ZZ, ZN) poprzez przeprowadzenie trasy **KPG** na estakadzie ponad poziomem terenu;”;

podczas gdy na rysunku planu miejscowego, a także w pozostałych ustaleniach części tekstowej uchwały, **brak jest terenu oznaczonego symbolem KPG.**

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

- projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
 - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r., sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r., sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan

miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.";

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

II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>).”.

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

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszyły 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.”.

Z przytoczonych przepisów, orzeczeń a także stanowisk judykatury wyraźnie wynika, że nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Tymczasem przedmiotowy plan miejscowy, zawiera sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową a graficzną uchwały, a także sprzeczne wzajemne ustalenia w samej części tekstowej.

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

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

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1, § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia powierzchni zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki lub terenu;

- art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 oraz § 4 pkt 1 i pkt 6, a także § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenu oraz wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nietyczące 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., 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXII/215/2016 Rady Gminy Jabłonna z dnia 25 maja 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części południowo-zachodniej wsi Jabłonna”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 4 ust. 1 pkt 9 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), za wyjątkiem działek wydzielonych pod drogi i infrastrukturę techniczną (...)”;
- § 5 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 5 ust. 3 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania „(...) wydzielanych (...)”;
- § 5 ust. 3 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 8 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 6 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 9 ust. 2 pkt 7 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 12 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 14 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 16 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 17 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 19 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 20 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 21 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 22 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 23 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 25 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 27 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budowlanej (...)”;
- § 37 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN/U, 2.MN/U, 3.MN/U, 4.MN/U, 5.MN/U i 6.MN/U;
- części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.MN-U i 2.MN-U;

– części tekstowej oraz graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1.UK/ZP, 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 Szipera