



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 21 marca 2012 r.

LEX-I.4131.14.2012.MZ1

***Rada Gminy Lesznówola
ul. Gminnej Rady Narodowej 60
05 – 506 Lesznówola***

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591, z 2002 r. Nr 23, poz. 220, Nr 62, poz. 558, Nr 113, poz. 984, Nr 153, poz. 1271 i Nr 214, poz. 1806, z 2003 r. Nr 80, poz. 717 i Nr 162, poz. 1568, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 i Nr 116, poz. 1203, z 2005 r. Nr 172, poz. 1441 i Nr 175, poz. 1457, z 2006 r. Nr 17, poz. 128 i Nr 181, poz. 1337, z 2007 r. Nr 48, poz. 327, Nr 138, poz. 974 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 180, poz. 1111 i Nr 223, poz. 1458, z 2009 r. Nr 52, poz. 420 i Nr 157, poz. 1241, z 2010 r. Nr 28, poz. 142 i 146, Nr 40, poz. 230 i Nr 106, poz. 675 oraz z 2011 r. Nr 21, poz. 113, Nr 117, poz. 679, Nr 134, poz. 777, Nr 217, poz. 1281 i Nr 149, poz. 887)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 150/XIII/2012 Rady Gminy Lesznówola z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Wilcza Góra.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 31 stycznia 2012 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 150/XIII/2012 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu Wilcza Góra.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 i 29 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., 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.”.

Organ nadzoru badając uchwałę stwierdził, że narusza ona:

- art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., przez przeznaczenie w planie miejscowym do zabudowy terenów oznaczonych symbolem 1MN/U i 4 MN/U, dla których brak jest wskazania w planie dostępu do drogi publicznej oraz brak jest ustaleń wskazujących zasady obsługi komunikacyjnej tych terenów, wymaganych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej rozporządzeniem „w sprawie zakresu mpzp” ;
- art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p. przez stosowanie w ustaleniach planu norm otwartych;
- art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w związku z art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.), przez zawarcie w planie miejscowym ustaleń wykraczających poza delegację ww. przepisów;
- art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z załącznikiem Nr 2 ust. 3 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu (Dz. U. Nr 49 poz. 493), przez sporządzenie załącznika graficznego do uchwały na nieurzędowej kopii mapy zasadniczej, pozyskanej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w skali innej niż wymagana ww. przepisem ustawy o p.z.p. i niezgodnej z objaśnieniami znajdującymi się na tym załączniku;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 9 lit a i b rozporządzenia w sprawie zakresu mpzp, w związku z art. 2 ust. 1 oraz art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 z późn. zm.) i w związku z § 4 ust. 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 z późn. zm.), przez wzajemnie sprzeczne ustalenia planu miejscowego, dotyczące publicznego i jednocześnie niepublicznego charakteru drogi, oznaczonej w planie symbolem 1.KPJ oraz brak ustaleń w zakresie powiązania układu komunikacyjnego terenu objętego planem z układem zewnętrznym;

- § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp przez brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów oznaczonych w planie symbolami MN/U i UZ/U.

1) Stosownie do zapisów art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p. plan miejscowy sporządza się z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. Oznacza to, że mapa pozyskana z ww. zasobu, wykorzystana do sporządzenia planu nie może być przeskalowywana poza ośrodkiem dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej, a jej zgodność z oryginałem przechowywanym w tym zasobie, powinna potwierdzać klauzula, którą właściwy organ nadaje na kopiach dokumentów udostępnionych z zasobu.

W przedmiotowym przypadku na rysunku planu miejscowego widnieje pieczęć poświadczająca zgodność mapy z oryginałem przechowywanym w ww. zasobie oraz oznaczenie wskazujące skalę rysunku (1:1000). Organ nadzoru stwierdził jednak, że rysunek planu w rzeczywistości nie odpowiada wskazanej skali. Świadczy o tym niezgodność rzeczywistych odległości na obszarze objętym planem, wynikających z faktycznej skali rysunku planu, z wymiarami ustalonymi w tekście planu i uwidocznionymi na rysunku planu, przy pomocy oznaczenia „wymiarowania” będącego, na podstawie § 5 ust. 2 pkt 7 uchwały, ustaleniem planu. I tak np.: odległość nieprzekraczalnych linii zabudowy od lasu ustalona w § 15 ust. 10 pkt 4 uchwały i opisana w formie liczbowej na rysunku planu jako 25 m, zmierzona na rysunku planu wynosi 28 mm, co odpowiada odległości w terenie - 28 m. Analogiczne niezgodności dotyczą innych zwymiarowanych odległości elementów zagospodarowania przestrzennego na rysunku planu.

Ponadto, skala liczbowo umieszczona na rysunku planu, tj. 1 : 1000, oznaczająca, że odległość 10 m w terenie powinna być odwzorowana jako odcinek o długości 1.0 cm na zastosowanej do sporządzenia planu miejscowego mapie, jest niezgodna ze skalą liniową również umieszczoną na rysunku planu, na której odcinek zaznaczony jako 200 – metrowy, ma długość ca 22,3 cm zamiast 20 cm.

Na podstawie załącznika Nr 2 ust. 3 do rozporządzenia w sprawie określenia rodzajów materiałów stanowiących państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny, sposobu i trybu ich gromadzenia i wyłączenia z zasobu oraz udostępniania zasobu, klauzula, o której mowa powyżej, powinna mieć w formie analogowej „postać stempla, ujętą w ramki o wymiarach 5 x 6,5 cm”. Tymczasem pieczęć znajdująca się na rysunku planu ma wymiar 5,7 x 7,6 cm, co wraz z rzeczywistą niezgodnością rysunku planu miejscowego ze wskazaną

na nim skalą, wskazuje, że mapa stanowiąca oryginał w skali 1:1000, została powiększona po wydaniu jej z ośrodka dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej.

Biorąc pod uwagę skutki powyższych uchybień, a przede wszystkim błędne odwzorowanie rzeczywistych elementów zagospodarowania przestrzennego oraz ustaleń zawartych w tekście planu, na rysunku planu miejscowego, a co za tym idzie ich sprzeczność z tekstem planu, organ nadzoru uznał wskazane uchybienie za istotne naruszenie przepisów prawa, które powinno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w sprawie planu.

2) Stosownie do wymogów art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., do zakresu obowiązkowych ustaleń planu należy określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, a na podstawie § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp, plan powinien określić układ komunikacyjny, jego parametry oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych, a także określić warunki powiązań układu komunikacyjnego na obszarze planu z układem zewnętrznym. Ustalenia planu naruszają powyższe przepisy ustawy i rozporządzenia, gdyż rozwiązania układu komunikacyjnego na obszarze objętym planem, nie można uznać za spełniające powyższe wymogi.

Na podstawie § 14 ust. 1 uchwały, „w odniesieniu do przestrzeni ciągów komunikacji publicznych: 1) dopuszcza się lokalizowanie obiektów małej architektury (...) w liniach rozgraniczających ulic i ciągów pieszo-jezdnych (...)”, co wskazuje, że ciąg pieszo-jezdny jest terenem komunikacji publicznej. Jednakże § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały ustala lokalizację „terenu komunikacji niepublicznej ciągu pieszo-jezdnego oznaczony symbolem KPJ”. Jednocześnie w ust. 2 tego paragrafu „ulice oznaczone symbolami KDD i ciąg oznaczony symbolem KPJ ustala się, jako inwestycje celu publicznego w rozumieniu przepisów odrębnych”. Za przepis odrębny należy w tym przypadku uznać art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., który, jako inwestycje celu publicznego, określa inwestycje realizujące cele, o których mowa w art. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Przepis ten, w pkt 1, do celów publicznych zalicza „wydziałanie gruntów pod drogi publiczne”, natomiast nie zalicza do celu publicznego wydziażeń gruntów pod drogi niepubliczne.

Także zgodnie z § 19 ust. 1 pkt 2 uchwały „Układ komunikacyjny niepubliczny stanowi projektowany ciąg pieszo-jezdny (1.KPJ) oraz droga wewnętrzna (1.KDW)”.

Na rysunku planu, ciąg pieszo – jezdny o symbolu KPJ ma kolor biały, który, zgodnie z załącznikiem Nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp, jest właściwy

dla terenów dróg publicznych, w odróżnieniu od szarego koloru drogi, o symbolu KDW, właściwego dla dróg wewnętrznych.

W związku z powyższym należy uznać, że na podstawie poszczególnych zapisów uchwały, droga określona jako ciąg pieszo – jezdny i opisana symbolem literowym KPJ, zaliczona została wielokrotnie równocześnie do układu komunikacji publicznej jak i niepublicznej.

Należy również zauważyć brak podstaw prawnych do posługiwania się w planie miejscowym, pojęciem ciągu pieszo-jezdnego o symbolu KPJ, jako ewentualnego elementu układu komunikacji publicznej. Art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, wprowadza podział na drogi publiczne kategorii krajowej, wojewódzkiej, powiatowej i gminnej, a na podstawie art. 8 ust. 1 tej ustawy, „*drogi (...) niezaliczone do żadnej kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg są drogami wewnętrznymi*”. Z kolei rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie dzieli drogi publiczne, w zależności od realizowanej funkcji, na poszczególne klasy. Definicje związane z drogami i ich elementami zawarte są w ww. ustawie oraz rozporządzeniu i nie występuje w nich określenie *ciąg pieszo-jezdny*, jako jedna z kategorii lub klas komunikacji publicznej. Ustalenie ciągów pieszo-jezdnych, jako elementu publicznego układu komunikacyjnego nie ma więc oparcia w przepisach ustawy o drogach publicznych i rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Dodatkowo, zgodnie z § 4 ust. 1 ww. rozporządzenia, drogi zaliczane do dróg publicznych, w rozumieniu przepisów ustawy o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe odpowiadające określonej klasie drogi. Z § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia wynika, że najmniejsza wymagana szerokość dla dróg publicznych, wynosi 10 m w liniach rozgraniczających, co odpowiada kategorii dróg gminnych klasy drogi dojazdowej lub lokalnej, oznaczanej odpowiednio symbolem literowym „D” i „L”. Ustalona w § 26 uchwały szerokość ciągu pieszo-jezdnego KPJ w liniach rozgraniczających na 8.0 m oznacza, że także pod względem technicznym, nie spełnia on wymogu ww. rozporządzenia odnośnie parametrów wymaganych dla drogi publicznej, nawet klasy dojazdowej.

W związku z powyższym wskazanie, w § 26 uchwały, ciągu pieszo - jezdnego o symbolu 1.KPJ, jako „*klasy technicznej/kategorii*” nie ma podstaw prawnych i narusza art. 2 ust. 1 ustawy o drogach publicznych i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

W podlegającej ocenie uchwale organ nadzoru stwierdził również brak zapewnienia dostępu do drogi publicznej działek ustalonych w planie jako budowlane (położonych w jednostkach terenowych oznaczonych symbolami 1.MN/U, 4.MN/U), co narusza art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym przez „*działkę budowlaną*” należy rozumieć „*nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (...) spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego*”. Z definicji powyższej wynika, że działka gruntu, która nie posiada wyżej określonych cech oraz nie posiada dostępu do drogi publicznej, nie może być działką budowlaną.

W rozumieniu art. 2 pkt 14 ustawy j.w., dostęp do drogi publicznej może być zapewniony przez bezpośredni dostęp do tej drogi, albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie służebności gruntowej. Ustalenie służebności gruntowej nie należy do zakresu ustaleń planu, określonego w art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., jednakże jak już wykazano powyżej, na podstawie § 4 pkt 9 lit. a i b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, plan powinien określić układ komunikacyjny, jego parametry oraz klasyfikację ulic, a także określić warunki powiązań układu komunikacyjnego na obszarze planu z układem zewnętrznym.

W związku z powyższym organ nadzoru stwierdził, że dla wskazanych powyżej jednostek terenowych, w których skład wchodzi działki przeznaczone w planie na cele budowlane nie wskazano zarówno na rysunku planu jak i w tekście planu układu komunikacyjnego, zapewniającego dostęp tych terenów do dróg publicznych, jak również wewnątrz tych terenów nie przewidziano możliwości przeznaczenia terenu na drogi wewnętrzne.

W przypadku ww. planu, nie ustalono ponadto powiązań obszaru planu z układem komunikacji zewnętrznej, co stanowi naruszenie § 4 pkt 9 lit. b rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp. Jediną drogą publiczną, znajdującą się w obszarze planu jest droga dojazdowa 1.KDD – ul. Jelenia, która nie łączy się z żadną z pozostałych dróg projektowanego układu komunikacyjnego. Droga ta graniczy ze wskazanymi w planie terenami zielonymi 2ZN, bez prawa zabudowy. Oznaczenie towarzyszące tej drodze na rysunku planu: „*rejon lokalizacji zjazdu na nieruchomość*”, sugerujące możliwość połączenia w tym miejscu publicznego układu komunikacyjnego z układem zewnętrznym wprowadza więc w błąd i jest niezgodne z ustalonym przeznaczeniem terenu, tj. „*bez prawa zabudowy*”. Stanowi to dodatkowo naruszenie § 8 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp, w zakresie zgodności tekstu i rysunku projektu planu,

tj. *”Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu z projektem tekstu planu”*.

Z powyższego wynika, że cały obszar objęty planem obsługiwany jest de facto, nie przez drogi publiczne, lecz przez drogi niepubliczne, tj. drogę wewnętrzną 1.KDW oraz ciąg pieszo-jezdny 1.KPJ, który, jak wykazano uprzednio, nie został jednoznacznie przyporządkowany do kategorii dróg publicznych, o których mowa w ustawie o drogach publicznych. W sytuacji braku ustaleń w planie w zakresie powiązania układu komunikacyjnego na obszarze planu z układem zewnętrznej komunikacji publicznej, skutkuje to brakiem dostępu do drogi publicznej części działek znajdujących się na obszarze planu i podważa zasadność ustalenia w planie terenów przeznaczonych do zabudowy mieszkaniowej, oznaczonych symbolami 1.MN/U i 4.MN/U.

Powyższe uchybienia, poprzez niewystarczające, wzajemnie niezgodne pomiędzy sobą i niejednoznaczne ustalenia z zakresu zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji, naruszają art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.

3) Plan zawiera szereg zapisów wzajemnie niespójnych lub sprzecznych, które mogą uniemożliwić jednoznaczna interpretację jego ustaleń. I tak:

- w § 13 ust. 4 uchwały, w całym obszarze planu *„W odniesieniu do nowych realizacji ustala się stosowanie wyłącznie zabudowy o charakterze zabudowy jednorodzinnej wolnostojącej”*, podczas gdy ustalone w przepisach szczegółowych przeznaczenie terenów MN/U – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i usługi oraz UZ(U) – teren usług opieki zdrowotnej, wskazuje na możliwość lokalizacji budynków usługowych. Zgodnie z tak określonym przeznaczeniem, w § 9 ust. 1 pkt 1 lit b uchwały, dla terenów MN/U w tiret pierwsze *„dopuszcza się lokalizowanie na działce budowlanej (...) budynku mieszkalnego i drugiego o funkcji usługowej oraz w tiret drugie „dopuszcza się lokalizację dodatkowego obiektu pomocniczego (...) np.: gospodarczo-garażowego”*. Dla terenów UZ(U), w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały, m.in. *„ustala się lokalizowanie na działce inwestycyjnej budynków usługowych”*; powyższe oznacza, iż naruszony został § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp, gdyż ww. przepisy uchwały, określające przeznaczenie terenu są wzajemnie sprzeczne, a przez to de facto nie ustalają przeznaczenia terenu;
- wzajemnie sprzeczne jest wskazanie ciągu pieszo-jezdnego niepublicznego (§ 3 ust. 1 pkt 6 uchwały) jako inwestycji celu publicznego (§ 3 ust. 2 uchwały); zgodnie

z wcześniejszymi wyjaśnieniami za inwestycję celu niepublicznego nie można uznać ciągu pieszo jezdnego;

- ustalenia § 12 ust. 5 są ze sobą sprzeczne. W lit. a tego punktu plan ustala konieczność likwidacji obecnego systemu melioracyjnego, na terenach przeznaczonych pod zabudowę a równocześnie w lit. c tego samego punktu nakazuje ochronę istniejących w granicach planu rowów. Skutkuje to dodatkowo brakiem możliwości wypełnienia normy § 16 ust. 1 uchwały, zgodnie z którą „*Obszar planu znajduje się w zasięgu drenażu gruntów rolnych; w sytuacji zmiany przeznaczenia terenu z rolnego na budowlany obowiązuje zachowanie procedury ustalonej w § 12 ust. 5*”. Powyższe sprzeczności uniemożliwiają jednoznaczne stosowanie „*procedury*”, o której mowa w przywołanym przepisie uchwały;

4) Art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p. określa obowiązkowy i fakultatywny zakres ustaleń planu. Nakładanie obowiązku wykonywania badań geotechnicznych w celu ustalenia warunków posadowienia budowli, nie należy do zakresu zarówno obowiązkowych, jak i fakultatywnych ustaleń planu. Należy przypomnieć, że władztwo planistyczne gminy, które pozwala jej, za pośrednictwem aktów planowania przestrzennego swobodnie kształtować politykę przestrzenną gminy, nie oznacza całkowitej dowolności w stosowanych w tych aktach norm. Przepisy ustawy o p.z.p., która, wraz z innymi przepisami prawa, ustala granice wspomnianego władztwa, wskazuje enumeratywnie zakres obowiązkowych i fakultatywnych ustaleń planu. Wykroczenie poza ten zakres uznać należy za przekroczenie ustawowych kompetencji rady gminy.

Zgodnie z ustawą Prawo budowlane obowiązek przeprowadzenia badań geologiczno-inżynierskich oraz ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, może zostać nałożony na inwestora przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym w sprawie uzyskania pozwolenia na budowę (art. 34 ust. 3 pkt 4 ww. ustawy) w zależności od potrzeb, tj. w każdym indywidualnym przypadku.

W związku z powyższym, ustalenie w § 12 ust. 1 uchwały „*obowiązku poprzedzania realizacji budynków wykonaniem badań geologiczno-inżynierskich szczególnie dla obiektów planowanych w bliskim sąsiedztwie układu hydrograficznego, dla pozostałych lokalizacji ustala się obowiązek ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych, zgodnie z przepisami odrębnymi*”, nie ma uzasadnienia w przepisach ustawy o p.z.p., przez co narusza art. 15 ust. 2 i ust. 3 tej ustawy oraz art. 34 ust. 3 pkt 4 ustawy Prawo budowlane.

Przywołany przepis uchwały, narusza także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu mpzp, na podstawie którego „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania (...)”. Z treści § 12 ust. 1 uchwały wynika, że sposób zagospodarowania opisywanego terenu będzie zależny od uprzednio wykonanych badań. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego nie może uzależniać realizacji jego ustaleń od przyszłych analiz dokonanych przez nieokreślone podmioty. Stosownie do przywołanego powyżej przepisu, to właśnie w planie miejscowym należy określić sposób zagospodarowania terenu i brak jest podstawy do cedowania tych uprawnień na bliżej nieokreślone podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Ponadto, zapis § 12 ust. 1 uchwały, zwłaszcza w części dotyczącej „*obiektów planowanych w bliskim sąsiedztwie układu hydrograficznego*” stanowi normę otwartą, która nie jest dopuszczona w planie, bowiem miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawierać powinien, jako akt normatywny, normy bezwzględnie obowiązujące. Uchwałodawca nie sprecyzował pojęcia *bliskie sąsiedztwo*, co wyklucza możliwość jednoznacznego zastosowania normy zawartej w dalszej części przepisu.

Stosowanie norm otwartych narusza art.14 ust. 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym „*Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego*”.

Wskazane powyżej naruszenia prawa przedmiotową uchwałą organ nadzoru uznaje za naruszenie zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające istotny wpływ na jego przyszłe funkcjonowanie w systemie prawnym, które, stosownie do zapisu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje nieważnością uchwały w całości.

Rozstrzygnięcie nadzorcze wstrzymuje wykonanie uchwały z mocy prawa, z dniem jego doręczenia.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze Gminie przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od daty doręczenia, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Ponadto organ nadzoru stwierdził inne, wymienione poniżej nieistotne naruszenia przepisów prawa przedmiotową uchwałą.

Należy do nich zaliczyć naruszenie art. 14 ust. 8, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 8, ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i pkt 8 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp.

1) Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości, których tryb określa Dział III, Rozdział 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, których ustalenie w planie jest warunkiem koniecznym do przeprowadzenia takiej procedury (art. 102 ust. 1 ww. ustawy).

Na podstawie § 4 ust. 1 pkt 6 uchwały, w planie „ustala się *szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości*” i zgodnie z analogicznym tytułem umieszczonym przed § 18 uchwały, ustalenia w tym zakresie zawierać powinien ten paragraf. Z ust. 2 tego paragrafu wynika natomiast, że „ustalenia dotyczące parametrów nowo wydzielonych działek zawarto w § 15”. Jednakże tytuł umieszczony przed § 15 wskazuje, że zawiera on „Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu”. Ustalenia te są odrębną kategorią wymaganego zakresu treściowego planu, wskazaną w art. 15 ust. 2 pkt 6, natomiast szczegółowe zasady i warunki scalania i podziałów nieruchomości objętych planem miejscowy wskazane są w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W ramach § 15 plan ustala jedynie normatyw nowo wydzielonej działki, nie ustalając równocześnie pozostałych zasad, takich jak minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek i określenie kąta położenia działek w stosunku do pasa drogowego. Tak więc w planie nie ustalono wszystkich wymaganych zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem, co narusza art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p.

Należy jednocześnie zauważyć, że nawet gdy na terenie objętym pracami planistycznymi, zdaniem organu sporządzającego i stanowiącego nie zachodzi konieczność przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, (w trybie art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami), co ma miejsce w przedmiotowym planie, niewyznaczenie obszarów do scalania i podziału nieruchomości, nie jest uzasadnieniem do zaniechania ustalenia **zasad i warunków** scalania i podziału nieruchomości, których ustalenie należy do obowiązkowego zakresu ustaleń planu (art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp). Natomiast wskazanie granic obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości, które określa się, stosownie do art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o p.z.p., dokonywane jest w zależności od potrzeb.

Określenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości, o ile nie zostały ustalone również granice obszarów wymagających scalenia i podziału, nie skutkuje koniecznością przeprowadzenia tej procedury. Podjęcie przez radę gminy, na podstawie art. 22 ustawy o p.z.p., uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest bowiem bezpośrednią konsekwencją ustalenia w planie granic terenów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości.

2) Art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., naruszony został przez zapisy § 15 ust. 3 uchwały, w którym jako jeden z parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, ustala się w pkt 1 „*normatyw minimalnej wielkości nowo wydzielonej działki*”. Na podstawie przywołanego wyżej przepisu ustawy o p.z.p., do obowiązkowych elementów ustalanych w planie w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu należą „*maksymalna i minimalna intensywność zabudowy (...) minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej (...) maksymalna wysokość zabudowy, minimalna liczba miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”. Ustalenia § 15 ust. 3 pkt 1 uchwały, nie należą do zakresu określonego w powyższym przepisie ustawy o p.z.p. Stanowią elementy zasad scalania i podziału nieruchomości i nie powinny być zamieszczone w ustaleniach uchwały, dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Zwrócić też należy uwagę na fakt, iż zamieszczanie w planach miejscowych ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni nowo wydzielanych działek budowlanych, dokonywanych w innym trybie podziału nieruchomości, niż tryb scalania i podziału nieruchomości, tj. uregulowanych w Dziale III Rozdziale 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, umożliwiła dopiero zmiana ustawy o p.z.p., wprowadzona ustawą o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Wyżej wymieniona ustawa, zgodnie z dyspozycją art. 5, weszła w życie w dniu 21 października 2010 r. i dotyczy ona wszystkich miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dla których intencyjną uchwałą o przystąpieniu do ich sporządzenia podjęto, począwszy od dnia 21 października 2010 r. Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części obrębu

Wilecza Góra w dniu 23 czerwca 2009 r., zatem zamieszczanie w przedmiotowym planie ustaleń dotyczących minimalnych powierzchni „nowo wydzielonych działek budowlanych”, nie odnoszących się do trybu scalania i podziałów nieruchomości, jest nieuprawnione.

3) Paragraf 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp został naruszony przez ustalenie § 9 ust. 1 pkt 2 uchwały, dotyczącego terenów MN/U i UZ(U) w zakresie „spadku połaci dachowych dla budynków mieszkalnych 0 – 60 °, dla budynków usługowych i gospodarczych 15-45 ° lub płaskie”, gdyż nie stanowi on normy prawnej ze względu na dopuszczenie pełnego zakresu możliwych do zastosowania rozwiązań architektonicznych, a tym samym pozostawia de facto nieuregulowaną kwestię wymogów w zakresie kształtu dachów. Nie można go zatem uznać za spełniający wymogi ww. przepisu rozporządzenia, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie(...) geometrii dachu”.

4) Niektóre ustalenia planu naruszają § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu mpzp, zgodnie z którym „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”. I tak:

- oznaczenie „rejon lokalizacji zjazdu na nieruchomość”, usytuowane na rysunku planu na styku ul. Jeleniej i terenów zielonych bez prawa zabudowy, oznaczonych symbolem 2.ZN, jest niezgodne z ustalonym przeznaczeniem tego terenu, tj. „bez prawa zabudowy”;
- na podstawie § 5 ust. 3 pkt 1 uchwały, oznaczenie graficzne na rysunku planu „grunty o trudnych warunkach wodnych”, ma charakter informacyjny; w legendzie do rysunku planu, obok opisu „grunty o trudnych warunkach wodnych”, w miejscu, w którym powinno się znajdować odpowiednie oznaczenie, znajduje się napis umieszczony na białym tle: „cały obszar planu”, co nie jest równoznaczne z ustaleniem znaku, o którym mowa w ww. przepisie uchwały, i który na rysunku planu określa przestrzenny rozkład występowania danego zjawiska lub cechy; na rysunku planu brak więc jest faktycznie oznaczenia „gruntów o trudnych warunkach wodnych”, co narusza powyższy przepis rozporządzenia jw.; ponadto, w przypadku przedmiotowego planu, wskazanie na rysunku planu terenów o trudnych warunkach gruntowo-wodnych jest istotne w sytuacji, gdy z innych ustaleń planu wynika, że posadowienie budynków, a w konsekwencji ich podpiwniczenie może być utrudnione lub niemożliwe.

5) Określenie przeznaczenia terenu opisanego symbolem „KDD”, jest niejednolite, co może utrudniać jednoznaczną interpretację ustaleń planu. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 5 uchwały, tereny o symbolu KDD są „*terenami komunikacji publicznej dróg dojazdowych*”. Z kolei w § 8 ust. 1 pkt 5 uchwały, jest to „*teren komunikacji dojazdowej*”, a w § 15 ust. 10 pkt 1 ustala się odległość nieprzekraczalnych linii zabudowy od „*linii rozgraniczającej drogi klasy KDD*”. Z kolei stosownie do ustaleń § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały, symbol 1.KDD oznacza „*ulicę dojazdową*”, a § 19 ust. 3 pkt 3 „*projektowaną ulicę dojazdową*”.

6) Analogiczna uwaga dotyczy przeznaczenia terenu, oznaczonego symbolem UZ/(U), które jest w poszczególnych częściach tekstu uchwały zapisane w sposób niejednolity. Zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 2 uchwały jest to „*teren funkcji usług opieki zdrowotnej z dopuszczeniem usług*”, w § 8 ust. 1 pkt 2 uchwały opisany jest jako „*funkcja usług opieki zdrowotnej z dopuszczeniem usług nieuciążliwych*”, w § 16 ust. 5 pkt 1 uchwały, zakazuje się lokalizowania stacji telefonii komórkowych na terenie przeznaczonym pod „*funkcje z zakresu usług opieki zdrowotnej [1.UZ(U)]*”, w § 23 (brak ustępu 1) pkt 1 jako przeznaczenie podstawowe dla terenu 1.UZ(U) ustala „*usługi opieki zdrowotnej*”, a jako dopuszczalne pkt 2 ustala „*nieuciążliwe drobne usługi rzemiosła*”. Na podstawie legendy do rysunku planu symbol UZ(U) oznacza „*teren zabudowy opieki zdrowotnej z dopuszczeniem usług*”.

WOJEWODA MAZOWIECKI
WZ.

Dariusz Piątek
Wicewojewoda Mazowiecki