



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, dnia 28 marca 2012 r.

LEX-I.4131.14.2012.RM

Rada Gminy Leszno
ul. Wojska Polskiego 21
05 – 084 Leszno

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, 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 XVIII/114/2012 Rady Gminy Leszno z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Leszno – Podzaborówek we wsi Leszno, w zakresie ustaleń:

- części tekstowej oraz graficznej dla terenu usytuowanego pomiędzy terenami: 2Rn, 6MN, 7MN i 5KDW, stanowiącego część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 275/1, 276/2, 276/14 i 276/15 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno oraz dla terenu usytuowanego na północ od ul. Warszawskiej (jednostka terenowa KDG) i na południe od drogi klasy dojazdowej (jednostka terenowa 3KDD), stanowiącego część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 297, 280/2 i 373/4 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, dla których nie określono przeznaczenia terenu, tj. jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 4 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.”,
- części tekstowej oraz graficznej dla terenu oznaczonego symbolem 12Rn, dla którego brak ustaleń szczegółowych w części tekstowej, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury

- z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587),
- § 42 oraz, w części graficznej, terenu oznaczonego symbolem 3Rn i 4Rn, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
 - § 43 oraz, w części graficznej, terenu oznaczonego symbolem 5KDW, stanowiącego drogę wewnętrzną (część dz. nr ew. 276/11 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno), przylegający do dz. nr ew. 275/1 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, jako podjętej z naruszeniem § 14 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.).

Uzasadnienie

Rada Gminy Leszno na sesji w dniu 23 lutego 2012 r. podjęła uchwałę Nr XVIII/114/2012 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Leszno – Podzaborówek we wsi Leszno.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

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

Stosownie do ustaleń 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 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 zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. [„W planie miejscowym określa się obowiązkowo:

1) *przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (...)*”], w związku z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, wywołującego skutek, o którym mowa w art. 28 ww. ustawy.

Zgodnie z rysunkiem planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, wyznaczono linię rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, dla którego nie określono przeznaczenia terenu. Teren ten obejmuje części działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 275/1, 276/2, 276/14 i 276/15 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, usytuowany na:

- południe od terenu oznaczonego symbolem 2Rn;
- wschód od terenu 6MN;
- zachód od terenu 7MN;
- północ od terenu 5KDW.

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 jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Brak określenia przeznaczenia terenu skutkuje tym samym niemożnością zastosowania planu w praktyce.

Rada Gminy Leszno uchwalając przedmiotowy plan miejscowy nie określiła również przeznaczenia dla terenu wydzielonego za pomocą linii rozgraniczających, usytuowanego na północ od ul. Warszawskiej (jednostka terenowa KDG) i na południe od drogi klasy dojazdowej (jednostka terenowa 3KDD). Teren ten stanowi część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 297, 280/2 i 373/4 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno. Biorąc pod uwagę powyższe, również dla tego terenu, zaistniała konieczność podjęcia działań nadzorczych, w formie stwierdzenia nieważności, zarówno części tekstowej, jak i graficznej.

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Leszno doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną. Przede wszystkim dla terenu oznaczonego na rysunku planu miejscowego symbolem 12Rn brak jest szczegółowych ustaleń w części tekstowej. Ustalenia szczegółowe dotyczą jedynie terenów oznaczonych symbolami od 1Rn do 11Rn i zawarte zostały w § 42 uchwały. Ponieważ miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, oznacza to między innymi, że do wykładni planu należy stosować metody właściwe dla wykładni

aktów normatywnych, co powoduje, że zapisy szczegółowe obowiązującego planu mają znaczenie pierwszorzędne i to one winny decydować o wykładni i m.in. kontroli decyzji o pozwoleniu na budowę z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (*quod vide*: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1916/08, LEX nr 574407, Centralna Baza Orzeczeń NSA). Z kolei ustalenia § 42 uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3Rn ustalają, jako przeznaczenie podstawowe: podziemny rurociąg naftowy z kablem dalekosiężnym i nadziemnymi urządzeniami (§ 42 ust. 1 pkt 1 uchwały), zaś w ramach parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

- nieprzekraczalne linie zabudowy: zgodnie z rysunkiem planu (§ 42 ust. 3 pkt 1 uchwały);
- maksymalną powierzchnię zabudowy: 40% (§ 42 ust. 3 pkt 2 lit. a uchwały);
- maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,4 (§ 42 ust. 3 pkt 2 lit. b uchwały);
- wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej: co najmniej 50% (§ 42 ust. 3 pkt 3 uchwały);
- wysokość budynków: do 6,5 metra (§ 42 ust. 3 pkt 4 uchwały);
- geometrię dachów: dachy o kącie nachylenia połaci do 15° (§ 42 ust. 3 pkt 5 uchwały);
- kolorystykę: dachy w tonacji brązu poprzez czerwień do szarości, kolor elewacji w barwach pastelowych i szarościach, z dopuszczeniem barwnych elementów charakterystycznych dla danego rodzaju inwestycji (§ 42 ust. 3 pkt 6 lit. a i b uchwały).

Jednakże z rysunku planu miejscowego, dla jednostki terenowej 3Rn, nie wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej z uwagi na brak określenia dla ww. terenu nieprzekraczalnej linii zabudowy, która faktycznie wyznacza obszar tzw. „*ruchu budowlanego*”. Co więcej usytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy na obszarach sąsiednich (jednostki terenowe 7 i 8 MN) w linii rozgraniczającej te tereny, wskazuje na brak możliwości realizacji takiej zabudowy. Tym samym przywołane powyżej ustalenia dotyczące zarówno wyznaczenia dla ww. jednostki terenowej, na rysunku planu, nieprzekraczalnej linii zabudowy, jak również określone w tekście uchwały, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, również pozostają ze sobą w sprzeczności, i tym samym stanowią o naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego.

Podobna niezgodność części tekstowej z częścią graficzną, stanowiąca o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, dotyczy terenu oznaczonego symbolem 4Rn. Zgodnie z uchwałą (ustalenia § 42) plan nie dopuszcza na ww. terenie możliwości realizacji zabudowy kubaturowej. Nie określa również parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, które dawałyby podstawę do jakiegokolwiek zabudowy kubaturowej. Tymczasem w części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, plan wyznacza nieprzekraczalną linię zabudowy, która określa „*ruch budowlany*”, a więc z rysunku planu wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej. W tej sytuacji również w części dotyczącej terenu oznaczonego symbolem 4Rn organ nadzoru zmuszony został do stwierdzenia nieważności ustaleń zarówno części tekstowej (ustalenia § 42 uchwały), jak i części graficznej.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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*”. Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach

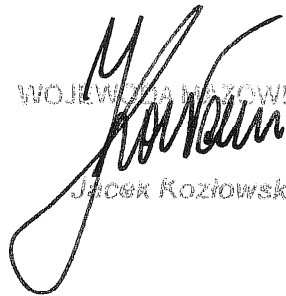
wykonawczych do ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.). Jednym z takich rozporządzeń jest rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Przedmiotowe rozporządzenie ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 6 Prawa budowlanego dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 5 ww. ustawy. Zagospodarowanie działki budowlanej dotyczy m.in. kwestii usytuowania budynku (przepisy § 11 – 13 ww. rozporządzenia), dojazdów i dojść (przepisy § 14 – 16 ww. rozporządzenia), miejsc postojowych dla samochodów osobowych (przepisy § 18 – 21 ww. rozporządzenia), miejsc gromadzenia odpadów stałych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia), uzbrojenia technicznego działki i odprowadzenia wód powierzchniowych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia). Stosownie do ustaleń § 14 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, do działek budowlanych oraz do budynków i urządzeń z nimi związanych należy zapewnić dojazd i dojście umożliwiające dostęp do drogi publicznej, odpowiednie do przeznaczenia i sposobu ich użytkowania, przy czym dopuszcza się zastosowanie dojścia i dojazdu do działek budowlanych w postaci ciągu pieszo - jezdni, pod warunkiem, że ma on szerokość nie mniejszą niż 5 m, umożliwiającą ruch pieszki oraz ruch i postój pojazdów (ust. 1 i 2). Przytoczone powyżej przepisy są skorelowane z przepisami ustawy o p.z.p., w tym także w zakresie spełnienia wymogów pojęcia działki budowlanej, o której mowa w art. 3 pkt 12 oraz dostępu do drogi publicznej, o którym mowa w art. 3 pkt 14 ustawy o p.z.p. Tak więc za dostęp do drogi publicznej można uznać dostęp poprzez drogę wewnętrzną, przy czym droga taka nie może być węższa niż 5 metrów. Rada Gminy Leszno uchwalając plan miejscowy nie dochowała wierności ww. przepisom, ustalając szerokość drogi wewnętrznej (jednostka terenowa 5KDW) na odcinku przylegającym do dz. nr ew. 275/1 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, na 4 metry. W tym zakresie ustalenia ww. jednostki terenowej naruszają przepis § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XVIII/114/2012 Rady Gminy Leszno z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Obszaru Leszno – Podzaborówek we wsi Leszno w części:

- **tekstowej oraz graficznej** dla terenu usytuowanego pomiędzy terenami: 2Rn, 6MN, 7MN i 5KDW, stanowiącego część działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 275/1, 276/2, 276/14 i 276/15 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, oraz dla terenu usytuowanego na północ od ul. Warszawskiej (jednostka terenowa KDG) i na południe od drogi klasy dojazdowej (jednostka terenowa 3KDD), stanowiącego część działki oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 297, 280/2 i 373/4 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 2 pkt 1 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.
- **tekstowej oraz graficznej** dla terenu oznaczonego symbolem 12Rn, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- **dotyczącej ustaleń § 42 oraz w części graficznej**, dla terenu oznaczonego symbolem 3Rn i 4Rn, jako podjętej z naruszeniem art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. i § 8 ust. 1 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

- zagospodarowania przestrzennego,
- **dotyczącej ustaleń § 43 oraz w części graficznej**, dla terenu oznaczonego symbolem 5KDW stanowiącego teren drogi wewnętrznej (część dz. nr ew. 276/11 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno), przylegającego do dz. nr ew. 275/1 obręb Leszno, jednostka ewidencyjna Leszno, jako podjętej z naruszeniem § 14 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,
- 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski