



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.103.2013.RM

Warszawa, 2 sierpnia 2013 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIII/233/2013 Rady Gminy Leszno z dnia 9 lipca 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część I”, w części :

- tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6 MN;
- dotyczącej ustaleń § 28 ust. 2 pkt 1 zd. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „ (w przypadku wystarczająco chłonnej powierzchni biologicznie czynnej) lub do rowów przydrożnych ”;
- dotyczącej ustaleń § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „w miarę możliwości terenowych, (...)”.

Uzasadnienie

Rada Gminy Leszno na sesji w dniu 9 lipca 2013 r. podjęła uchwałę Nr XXXIII/233/2013 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 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 2012 r. poz. 647 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.”.

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. Art. 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.

Zgodnie z ustaleniami 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.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż 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.

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.

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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy

uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

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

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.

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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania** (art. 15 ust. 2 pkt 1). 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 Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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”*.

Podejmując przedmiotową uchwałę, w ocenie organu nadzoru, naruszono wszystkie wskazane powyżej zasady. Przede wszystkim naruszony został art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to, oznaczonych na rysunku planu miejscowego, terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN, stanowiących tereny zabudowy mieszkaniowej.

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 przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, wszakże pod jednym warunkiem, **że wzajemnie się one nie wykluczają.**

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, 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, dokonał analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, stwierdzając, iż w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie.

Na rysunku planu miejscowego, tereny oznaczone symbolami: 1MN, 5MN i 6MN usytuowane są, od strony zachodniej, przy granicy z Kampinoskim Parkiem Narodowym, będącej jednocześnie granicą obszaru NATURA 2000 – Puszcza Kampinoska PLC 140001. Od ww. granic określono nieprzekraczalną linię zabudowy, w odległości 16 m, co wynika wprost z rysunku planu miejscowego, przy czym „*zwymerowane wzajemne odległości elementów zagospodarowania*” uznane zostało za ustalenie planu (*vide* § 3 ust. 2 pkt 3 uchwały i oznaczenia użytych symboli w legendzie rysunku planu).

Ustalenia w zakresie linii zabudowy, uznane zostały przez ustawodawcę za obligatoryjny element planu miejscowego (*vide* art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.), przy czym, ustalenia w tym zakresie winny znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej (*vide* § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego), jak i w części graficznej (*vide* § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia).

W § 35 uchwały, dla wskazanych powyżej jednostek terenowych, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 3.1 *nieprzekraczalne linie zabudowy*, przy czym w ustaleniach tych, organ uchwałodawczy, zastosował wewnętrzne odniesienie do § 12 uchwały, a ten do ustaleń zawartych w § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały.

Na gruncie rozpoznawanej sprawy, biorąc pod uwagę zapisy: § 35 pozycja o liczbie porządkowej 3.1, § 12 pkt 1 i 2 oraz § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN, obowiązuje następująca definicja nieprzekraczalnej linii zabudowy: „*należy przez to rozumieć linię wyznaczoną na rysunku planu lub linię ustaloną, określającą najmniejszą dopuszczalną odległość ściany budynku od linii rozgraniczającej, od innych obiektów lub granic działki. O ile ustalenia dla terenów nie stanowią inaczej nieprzekraczalne linie zabudowy nie dotyczą: a) realizacji elementów termomodernizacji, b) części podziemnych budynków, c) (skreślony – nie dotyczy), d) parterowych portierni, kiosków, śmietników, obiektów małej architektury, e) infrastruktury technicznej, miejsc do parkowania i dróg wewnętrznych*”

nie wyznaczonych na rysunku planu". Oznacza to, że w pasie terenu pomiędzy granicą Kampinoskiego Parku Narodowego (będącego także granicą obszaru NATURA 2000 oraz obszaru objętego planem miejscowym), a nieprzekraczalną linią zabudowy, wynoszącą 16 m, dopuszczalne jest m.in.: lokowanie infrastruktury technicznej, urządzenie miejsc do parkowania i dróg wewnętrznych, a także realizacja portierni, kiosków, śmietników i obiektów małej architektury.

Z kolei w § 35 w pozycji o liczbie porządkowej 2.d. uchwały, sformułowano następujące ustalenia: „na terenach 1MN, 5MN i 6MN wzdłuż granicy z terenem KPN, strefy buforowe o minimalnej szerokości 16 m”, przy czym na rysunku planu miejscowego nie wskazano powyższej strefy buforowej, co stanowi o naruszeniu przywoływanego powyżej § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej przez użycie sformułowania „o minimalnej szerokości 16 m” i poprzez brak jej wyznaczenia na rysunku planu, uchwałodawca w praktyce nie określił „strefy buforowej”, **bowiem przyjmować ona może dowolne wartości**, pod warunkiem że nie będzie wynosić mniej niż 16 m.

Organ nadzoru wskazuje na doniosłe skutki tak poczynionych ustaleń, w szczególności w kontekście pozostałych zapisów planu miejscowego. Otóż na potrzeby przedmiotowego planu miejscowego zdefiniowano pojęcie „strefy buforowej wzdłuż terenu Kampinoskiego Parku Narodowego (KPN)”, przez którą należy „rozumieć pas terenu bez prawa zabudowy wyznaczony wzdłuż granicy Kampinoskiego Parku Narodowego” (§ 5 ust. 1 pkt 23 uchwały). Co więcej z § 10 pkt 2 uchwały, wynika, że „Ustala się zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego w obszarze planu polegające na: (...) 2) zachowaniu bez zabudowy i zainwestowania powierzchniowego „stref buforowych” wzdłuż granicy Kampinoskiego Parku Narodowego”. Oznacza to, Rada Gminy Leszno, powyższymi ustaleniami wprowadziła **zakaz zabudowy i zainwestowania**, a więc skorzystała z uprawnienia wynikającego z art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Wskazane unormowania są szczególnie ważne, wobec stwierdzenia, że cały teren objęty planem położony jest w bezpośrednim sąsiedztwie Kampinoskiego Parku Narodowego oraz obszaru NATURA 2000, zaś dla terenu parku nie został jeszcze uchwalony odpowiedni plan ochrony, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r. poz. 627 z późn. zm.). W tej sytuacji miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien wskazywać, w sposób jednoznaczny i precyzyjny, szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczeń w ich użytkowaniu, odpowiednich dla otuliny parku narodowego oraz dla terenu położonego w bezpośrednim sąsiedztwie szczególnie chronionego obszaru (NATURA 2000).

W przedmiotowej sprawie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie Sygn. Akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że „Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia „zabudowy” nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)”. Należy również zauważyć, iż zawarcie w § 10 pkt 2 uchwały, wyrażenia „bez zabudowy i zainwestowania powierzchniowego” oznacza, że wprowadzono nie tylko zakaz zabudowy, ale również zakaz jakiegokolwiek zainwestowania w strefie buforowej, a więc m.in. lokalizacji parkingów, miejsc postojowych czy dróg wewnętrznych.

Skoro zatem w „strefie buforowej” brak jest możliwości prowadzenia jakichkolwiek inwestycji, zaś strefa ta nie została określona na rysunku planu miejscowego, a wynosić ma co najmniej 16 m, to tym samym dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN, nie sposób ustalić,

w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, na jakim obszarze powyższe zakazy obowiązują.

Zdaniem organu nadzoru, nie można również uznać, iż określona na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalna linia zabudowy, ma być utożsamiana ze „strefą buforową”, a więc de facto stanowić jej synonim, z uwagi na fakt, iż:

- w ustaleniach planu miejscowego brak stosownych zapisów, które upoważniałyby do takiego stwierdzenia;
- linia zabudowy została zwymiarowana na rysunku planu i określona na 16 m.

Zważyć przy tym należy, iż stosownie do przytoczonych powyżej ustaleń, o których mowa w: § 35 pozycja o liczbie porządkowej 3.1, § 12 pkt 1 i 2 oraz § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN, w pasie terenu pomiędzy granicą Kampinoskiego Parku Narodowego, a nieprzekraczalną linią zabudowy, wynoszącą 16 m, dopuszczalne jest m.in.: lokowanie infrastruktury technicznej, urządzenie miejsc do parkowania i dróg wewnętrznych, a także realizacja: portierni, kiosków, śmietników i obiektów małej architektury, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami § 10 pkt 2 uchwały, które przesądza, iż „strefa buforowa” ma pozostać „bez zabudowy i zainwestowania powierzchniowego”. Skoro zatem można inwestować na ww. terenie, to trudno uznać, że pas pomiędzy granicą Kampinoskiego Parku Narodowego a nieprzekraczalną linią zabudowy, stanowi emanację owej strefy.

Z rysunku planu miejscowego wynika również, że nieprzekraczalna linia zabudowy, określona na 16 m, została wyznaczona jedynie od strony zachodniej, tymczasem granica Kampinoskiego Parku Narodowego przebiega również m.in. po stronie północnej (jednostka terenowa 1MN) i wynosi 8 metrów od granicy parku. A zatem na podstawie ustaleń § 5 ust. 1 pkt 23 uchwały, domniemywać można, że ustalenia dotyczące minimalnej 16 m „strefy buforowej”, określonej właśnie od terenu Kampinoskiego Parku Narodowego, winny odnosić się do wszystkich granic parku. Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia, nie sposób, w sposób nie budzący wątpliwości interpretacyjnych, określić granic ww. „strefy buforowej”, dla której sama Rada Gminy Leszno wprowadziła „zakaz zabudowy i zainwestowania powierzchniowego”.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż z ustaleń § 35 pozycja o liczbie porządkowej 3.4.a oraz 3.4.b uchwały, wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN, ustalono dwa różne wskaźniki określające powierzchnię biologicznie czynną. Owa powierzchnia określona została na poziomie 70% oraz co najmniej 90% powierzchni w „strefie buforowej”, przy czym skoro z ustaleń planu miejscowego nie wynika, gdzie faktycznie owa „strefa buforowa” od KPN występuje, to tym samym w praktyce, tj. np. na etapie wydawania pozwolenia na budowę, nie będzie wiadomo, w jaki sposób owy wskaźnik zastosować. Niemniej jednak, nie można pominąć samego faktu, iż skoro „strefa buforowa” ma pozostać bez zabudowy i zainwestowania powierzchniowego, to w świetle tak poczynionych ustaleń oraz definicji *powierzchni biologicznie czynnej*, zawartej w § 5 ust. 1 pkt 14 uchwały, z której wynika, iż jest to część działki, która pozostaje niezabudowana, ponadto zaś nie wlicza się do niej „*zieleni projektowanej na dachach i ścianach: budynków, budowli nadziemnych i podziemnych*”, to trudno uznać by ustalenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 90%, w tym przypadku nie stało w sprzeczności z jednocześnie ustalonym zakazem zabudowy oraz zakazem zainwestowania powierzchniowego.

Konkludując, skoro intencją Rady Gminy Leszno było wprowadzenie zakazu zabudowy na terenie przyległym do granic Kampinoskiego Parku Narodowego, mającym na celu jego ochronę, to winno to znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i części graficznej, w sposób nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych. Zobowiązuje do tego zarówno art. 15 ust. 2 pkt 9, ale również art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., który stanowi, iż „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania*”. Wprowadzenie do planu

miejscowego zakazu zabudowy, nie może być dorozumiane, czy też luźno interpretowane, tym samym winno być określone za pomocą linii rozgraniczającej, która winna rozdzielać nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale także tereny o różnych zasadach zagospodarowania. Podobnie zresztą, należy traktować ustalenie w planie miejscowym, różnych wskaźników określających powierzchnię biologicznie czynną, gdyż ustalenia, w tym zakresie, wpływają na różny sposób zagospodarowania. Ponadto wadliwe są ustalenia planu, które wzajemnie się wykluczają – nie można bowiem wprowadzać zakazu, a z drugiej strony, dopuszczać do realizacji różnych form zabudowy i „zagospodarowania powierzchniowego”. Za naruszające przepisy, uznać również należy te ustalenia tekstowe, które nie znajdują swojego odzwierciedlenia w ustaleniach części graficznej. W tym przypadku na plan pierwszy wysuwa się brak określonej na rysunku planu „strefy buforowej”, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który zobowiązuje by na projekcie rysunku planu miejscowego stosowano nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”*.

Wskazane powyżej uchybienia, stanowią o naruszeniu zasad sporządzenia planu miejscowego i wypełniają przesłankę do stwierdzenia nieważności ustaleń planu miejscowego, w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6MN.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, że 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 w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś 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.

Rada Gminy Leszno, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 28 ust. 2 pkt 1 zd. 1 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie odprowadzenia wód opadowych lub roztopowych, ustala się: 1) powierzchniowe odprowadzenie wód opadowych (w przypadku wystarczająco chłonnej powierzchni biologicznie czynnej) lub do rowów przydrożnych”;

- § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie odprowadzenia wód opadowych lub roztopowych, ustala się: (...) 3) w miarę możliwości terenowych, nakaz budowy nowych rowów o podłożu nieprzepuszczalnym (będą odprowadzać wodę do istniejących poza obszarem planu rowów melioracyjnych) lub przy płaskim podłożu będą zbiornikami infiltracyjnymi lub zbiornikami odparowywanymi*”.

W przywołanych powyżej ustaleniach, Rada Gminy Leszno, dopuściła możliwość odprowadzania wód opadowych i roztopowych, do rowów przydrożnych, jak również wprowadziła nakaz budowy nowych rowów „*w miarę możliwości terenowych*”. Tymczasem stosownie do dyspozycji art. 39 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260) „*Zabrania się dokonywania w pasie drogowym czynności, które mogłyby powodować niszczenie lub uszkodzenie drogi i jej urządzeń albo zmniejszenie jej trwałości oraz zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego. W szczególności zabrania się: (...) 9) odprowadzania wody i ścieków z urządzeń melioracyjnych, gospodarskich lub zakładowych do rowów przydrożnych lub na jezdnię drogi*”. Z kolei zgodnie z § 28 ust. 1 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.), „*Działka budowlana, na której sytuowane są budynki, powinna być wyposażona w kanalizację umożliwiającą odprowadzenie wód opadowych do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej*”, zaś „*W razie braku możliwości przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, dopuszcza się odprowadzanie wód opadowych na własny teren nieutwardzony, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych*” (§ 28 ust. 2 ww. rozporządzenia). Co więcej zgodnie z § 29 ww. rozporządzenia „*Dokonywanie zmiany naturalnego spływu wód opadowych w celu kierowania ich na teren sąsiedniej nieruchomości jest zabronione*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika zatem, iż:

- zabronione jest odprowadzanie wody i ścieków do rowów przydrożnych;
- działka budowlana, winna być wyposażona w kanalizację umożliwiającą odprowadzenie wód opadowych do sieci kanalizacji deszczowej lub ogólnospławnej, bądź w razie jej braku, woda ta winna być odprowadzona powierzchniowo w teren, do dołów chłonnych lub do zbiorników retencyjnych, przy czym zabronione jest dokonywanie spływu wód na teren nieruchomości sąsiedniej.

Formułując ustalenia, o których mowa w § 28 ust. 2 pkt 1 zd. 1 uchwały, dopuszczając do odprowadzenia wody do rowów przydrożnych, doszło tym samym, do naruszenia wskazanych powyżej przepisów, zaś sama Rada Gminy Leszno weszła w kompetencje zarządcy drogi, który stosownie do dyspozycji art. 39 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, w szczególnie uzasadnionych przypadkach może dopuścić do lokalizowania w pasie drogowym obiektów budowlanych lub urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, przy czym zgodą ta udzielana jest w drodze decyzji administracyjnej.

W ocenie organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z możliwością odprowadzania wód opadowych i roztopowych do rowów przydrożnych. Wszelkie kompetencje i formy działania zarządcy drogi zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Leszno nie ma kompetencji do modyfikowania tak ustanowionego zakresu działania zarządcy. Należy również zauważyć, iż zezwolenie zarządy drogi, o którym mowa w art. 39 ust. 3 ustawy o drogach

publicznych, wydawane jest w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać te zapisy planu, które dopuszczają, zakazaną wyżej przywołanymi przepisami odrębnymi, możliwość odprowadzenia takich wód. Ponadto zapisów tych nie można również traktować, jako odstępstwo od zakazu, bowiem to nie w kompetencji rady gminy, lecz właściwego zarządcy drogi, leży wydanie decyzji administracyjnej w przedmiotowej sprawie. Rada Gminy Leszno wprowadzając do ustaleń planu miejscowego ustalenia w tym zakresie, przekroczyła zatem swoją kompetencję.

Ponadto, użycie w § 28 ust. 2 pkt 1 i 3 uchwały, sformułowań: „w przypadku wystarczająco chłonnej powierzchni biologicznie czynnej” oraz „w miarę możliwości terenowych”, stanowi o zastosowaniu norm otwartych. Zdaniem organu nadzoru zamieszczanie w treści planu norm otwartych, niedookreślonych jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od sformułowań niedookreślonych, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Leszno, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji,

odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIII/233/2013 Rady Gminy Leszno z dnia 9 lipca 2013 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Leszno, Etap A – Część I”, w części:

- tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 5MN i 6 MN;
- dotyczącej ustaleń § 28 ust. 2 pkt 1 zd. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(w przypadku wystarczająco chłonnej powierzchni biologicznie czynnej) lub do rowów przydrożnych”;
- dotyczącej ustaleń § 28 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „w miarę możliwości terenowych, (...)”;

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:

Jacek Kozłowski

