



WOJEWODA MAZOWIECKI
NR LEX-I.4131.89.2014.MZ1

Warszawa, 8 lipca 2014 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, 645 i 1318, z 2014 r. poz. 379)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 513/XL/2014 Rady Gminy Lesznowola z dnia 29 kwietnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części wsi Lesznowola, Kolonia Lesznowola, oraz P.A.N. Jastrzębiec, P.A.N. Kosów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie litery „(...) P (...)”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały;
- § 12 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza rozbudowę i nadbudowę istniejącej zabudowy, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 23 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwolą (...)”;
- § 23 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i po uzyskaniu zgód, wymaganych przez obowiązujące przepisy prawne (...) ich po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego”;
- § 39, § 40, § 41 i § 42 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1 MNi, położonego w „granicach terenu zalewowego”;
- § 51, § 52, § 53 i § 54 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 11 U/M, 12 U/M i 16 U/M;
- § 79, § 80, § 81 i § 82 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1 ZPK/RPR, położonego w „granicach terenu zalewowego”;
- § 90 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6R;
- § 91, § 92 i § 93 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 12 WS;
- § 94, § 95 i § 96 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 NO;
- § 97 uchwały poz. 1 kolumny tabeli, lp. 21 i lp. 33 oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 21 KDL i 33 KDD.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 29 kwietnia 2014 r., Rada Gminy Lesznowola podjęła uchwałę Nr 513/XL/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznowola dla części wsi Lesznowola, Kolonia Lesznowola, oraz P.A.N. Jastrzębiec, P.A.N. Kosów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 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.

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.

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 „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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.

Stosownie do przytoczonego powyżej art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. [„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych”]; art. 10 ust. 2 pkt 11 zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011 r.; przed nowelizacją: [„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”];
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. [„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych”]; art. 15 ust. 2 pkt 7 zmieniony przez art. 5 pkt 3 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw z dniem 18 marca 2011 r.; przed nowelizacją: [„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych”];
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., [„W planie miejscowym określa się obowiązkowo (...) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”].

W tym miejscu podkreślić należy, iż w myśl 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”. Przepisem odrębnym, który ma zastosowanie, w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jest ustawa Prawo wodne. W kontekście ww. przepisów, przywołać zatem trzeba, również:

- art. 88k pkt 1 ustawy Prawo wodne, który stanowi, iż [„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”]. Przed nowelizacją, tj. ustawą o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.), [„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi”].

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził „*Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej rzeki Utraty*”. Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia dzisiejszego mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona, to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowuje swą moc obowiązującą, a więc Rada Gminy Lesznowola podejmując przedmiotową uchwałę, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia przedmiotowego planu naruszają przywołane powyżej przepisy ustawy o p.z.p., jak również ustawy Prawo wodne. W przedmiotowej sprawie, uchwałodawca tylko w części uwzględnił przytoczone wcześniej przepisy, poprzez wyznaczenie na rysunku planu (załącznik graficznym 1E), obszaru szczególnego zagrożenia powodzią (zwanego „*terenami zalewowymi*”), jednakże z innych ustaleń planu, zarówno ogólnych, jak i dotyczących poszczególnych jednostek terenowych usytuowanych w tym obszarze, wynika możliwość realizacji różnych form zabudowy.

Na wstępie zaznaczyć należy, że uchwałodawca, na potrzeby niniejszego planu miejscowego posługuje się nieprawidłowym terminem „*tereny zalewowe*” (*quod vide* § 6 ust. 4 pkt 3, § 22 pkt 4

uchwały, a także rysunek planu wraz z legendą), zamiast pojęciem „obszaru szczególnego zagrożenia powodzią”, do czego zobowiązują przywołane powyżej przepisy ustawy o p.z.p. oraz ustawy Prawo wodne.

W przedmiotowej uchwale brak jest ustalonych jednoznacznych ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, w tym zakazu zabudowy, wynikających z położenia części obszaru objętego planem miejscowym w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, wbrew ustaleniom, o których mowa w § 4 ust. 1 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „W planie określa się: (...) 8) szczególne warunki zagospodarowania terenów, oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy”. Tymczasem poza określeniem na rysunku planu „granicy terenów zalewowych”, jedyne ograniczenia dotyczące tych obszarów zostały określone w § 22 pkt 4 uchwały (ustalenia dotyczące kanalizacji sanitarnej).

Tymczasem kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodnego, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 18 marca 2011 r.);
- art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (od 18 marca 2011 r.).

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy, prowadzi do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy**. Wyjątkiem od tej reguły było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu**, w drodze indywidualnej decyzji wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

Tymczasem w ramach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, przeznaczono tereny pod realizację:

- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i wielorodzinnej, zabudowę usługową nieuciążliwą, a także usługową z zakresu: opieki nad dziećmi, działalności opiekuńczo – wychowawczej,

- oświaty, zdrowia, nauki, sportu, rekreacji, turystyki i kultury, w ramach jednostki terenowej 1 MNi (ustalenia § 39 – 42 uchwały);
- obiektów kubaturowych związanych z produkcją i przetwórstwem rolnym, hodowlą zwierząt, przechowywaniem, przetwórstwem i sprzedażą produktów rolnych a także realizacją usług administracji i nauki, w ramach jednostki terenowej 1 ZPK/RPR (ustalenia § 79 – 82 uchwały);
 - oczyszczalni ścieków, w ramach jednostki terenowej 1 NO (ustalenia § 94 – 96 uchwały).

Możliwość realizacji zabudowy wynika także z rysunku planu miejscowego, w szczególności zaś z określonych dla ww. jednostek terenowych, **nieprzekraczalnych linii zabudowy**, stanowiących na podstawie § 6 ust. 3 pkt 4 uchwały, obowiązujące ustalenia planu miejscowego. Rada Gminy Lesznowola, dopuszczając do realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, naruszyła tym samym art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne.

Podejmując przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Lesznowola, w Dziale II pn. *Ustalenia dla całego obszaru*, Rozdział 2 pn. „Zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu”, w § 12 ust. 1, ustaliła, że „Istniejąca zabudowa, w tym zabudowa zlokalizowana na już istniejących działkach, (...) może podlegać **rozbudowie, nadbudowie, remoncie i przebudowie** (...)”. Przytoczone powyżej ustalenia dotyczą m.in. części terenów oznaczonych symbolami: 1 MNi oraz 1 ZPK/RPR, położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Tymczasem, stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.), „Ileż w ustawie jest mowa o: (...) 6) **budowie** – należy przez to rozumieć wykonanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego”.

Biorąc pod uwagę powyższe, wskazać należy, iż skoro rozbudowa oraz nadbudowa, obiektu budowlanego, w świetle przepisów Prawa budowlanego, jest budową, to dopuszczenie do **rozbudowy, a także nadbudowy** istniejącej zabudowy, jest równoznaczne z **dopuszczeniem budowy obiektów budowlanych**.

Z powyższych względów, organ nadzoru stwierdza nieważność § 12 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim dopuszczona jest rozbudowa, a także nadbudowa istniejących obiektów budowlanych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, w obrębie jednostek terenowych: 1 MNi, 1 ZPK/RPR oraz 1 NO.

Zdaniem organu nadzoru, przywołane powyżej ustalenia, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, że właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę. W tym stanie rzeczy, ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, w odniesieniu do części terenów oznaczonych symbolami: 1MNi, 1ZPK/RPR oraz 1 NO uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że ustalenia planu odnoszące się do terenu 1 NO, o których mowa w § 94 - 96 uchwały, nie spełniają wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „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 można w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, 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". Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono wskazane powyżej przepisy, poprzez brak faktycznego określania gabarytów obiektów, w tym wysokości zabudowy, geometrii dachu, jak i wskaźników intensywności zabudowy dla obiektów i urządzeń oczyszczalni ścieków, stanowiących podstawowe przeznaczenie terenów NO ustalone w § 95 uchwały. Nie spełnia bowiem wymogów ustawy i rozporządzenia jw. § 96 uchwały, zgodnie z którym „*W zakresie zasad zagospodarowania terenów oznaczonych symbolem NO, a także parametrów i wskaźników zabudowy na tych terenach obowiązuje zachowanie przepisów wymogów technicznych, zgodnie z przepisami odrębnymi*”. Powyższe oznacza, że ustalenia planu w zakresie terenów oczyszczalni ścieków, naruszają zarówno art. 88l ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., ale również art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia przez organ nadzoru, nieważności: § 94, 95 i 96 uchwały oraz części graficznej (załącznika 1E do uchwały), w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1 NO.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi m.in. naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. W ocenie organu nadzoru, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego, poprzez brak ustalenia na rysunku planu, linii rozgraniczających niektóre tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz z uwagi na istotny brak zgodności części tekstowej planu z rysunkiem.

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 m.p.z.p. „*linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia*”, powinny być określone na rysunku planu.

Tymczasem na rysunku planu (załącznik graficzny 1D), nie wyznaczono linii rozgraniczającej tereny oznaczone symbolami: 6 R od terenów 12 WS, zaś na załączniku graficznym 1B, linii rozgraniczającej tereny komunikacji - terenu 33 KDD od 21 KDL. Brak określenia linii rozgraniczających ww. terenów, względem siebie, stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. i skutkuje konieczności wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwie poczynionych ustaleń.

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. 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 m.p.z.p., który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się*

nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

W uchwalonym planie, istotne niezgodności pomiędzy tekstem planu i rysunkiem planu dotyczą odległości nieprzekraczalnych linii zabudowy od linii rozgraniczających dróg, ustalonych w § 9 ust. 1 pkt 1 uchwały, a stanowiących ustalenia „*W zakresie kształtowania ładu przestrzennego*”. Organ nadzoru wskazuje, że w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały, ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy „*w odległości 5 m od linii rozgraniczających od pozostałych dróg*”, tj. dróg nie wymienionych w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a - g. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wynika, że zwymiarowana odległość nieprzekraczalnych linii zabudowy od drogi oznaczonej symbolem: 12 KDZ (załącznik graficzny 1D) wynosi 10 m; 11 KDZ (załącznik graficzny 1E) wynosi 8 m, zaś dla drogi 13 KDL (załącznik graficzny 1C) – 6 m. Należy podkreślić przy tym, że na podstawie § 6 ust. 3 pkt 7 uchwały, „*wymiarowanie odległości pomiędzy liniami*”, są ustaleniem planu.

Organ nadzoru wskazuje, że niezgodności te dotyczą również ustaleń, o których mowa w § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały, z którego wynika, że ustalona odległość nieprzekraczalnej linii zabudowy wynosi „*(...) 8 od linii rozgraniczających drogi 3 KDG/KDZ*”, przy czym z rysunku planu miejscowego (załącznik graficzny 1A), wynika, że odległość ta jest zmienna i waha się w przedziale od 8 do 14 m.

Z kolei ustalenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, o których mowa w:

- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały: „*w odległości 10 od linii rozgraniczających drogi 1 KDGP*” ;
 - § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały: „*w odległości 13,5 m od linii rozgraniczających drogi 4 KDZ*”,
- odnoszą się do dróg nie występujących na rysunku planu miejscowego. Organ nadzoru wskazuje, że w § 8 pkt 20 uchwały, „*Plan wyróżnia tereny przeznaczone na następujące cele: (...) 20) KDG – teren drogi głównej (...)*”, a w Dziale III. pn. *Ustalenia szczegółowe*, Rozdział 20 pn. *Tereny dróg*, w § 97 uchwały, kolumna 1 tabeli, lp. 1, plan ustala projektowaną drogę główną o symbolu 1KDG, co znajduje także swoje potwierdzenie na rysunku planu miejscowego (załącznik 1A). Tym samym w celu doprowadzenia do spójności rozwiązań przestrzennych zawartych w części tekstowej z częścią graficzną, zachodzi konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie litery „P” występującej w oznaczeniu drogi „1 KDGP” oraz nieważności ustaleń § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c i d uchwały.

Ustalenia planu naruszają także § 8 ust. 2 zd. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym „*Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń*”. Organ nadzoru stwierdził, że na rysunku planu miejscowego występują oznaczenia nie objaśnione w legendzie do rysunku planu, bądź różniące się od oznaczeń występujących w legendzie.

Stosownie do ustaleń § 6 ust. 2 uchwały: „*2. Rysunek planu ustala przeznaczenie terenu oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, stosowanie do ustaleń zawartych w uchwale, przy użyciu oznaczeń zastosowanych w rysunku planu, opisanych w legendzie*”. Tymczasem na załączniku graficznym 1B do uchwały, występują oznaczenia graficzne nie objaśnione w legendzie, zarówno do tego załącznika, jak i w legendzie dołączonej do pozostałych załączników graficznych. Są to następujące oznaczenia:

▲●▲●▲●▲●▲
▲○▲○▲○▲○▲

przy czym zastosowano je na terenach oznaczonych symbolami: 11 U/M, 12 U/M i 16 U/M. Z dokonanej przez organ nadzoru analizy ustaleń tekstu planu nie wynika charakter ww. oznaczeń, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., z którego wynika, że „*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.”

W kontekście powyższego 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””.

Organ nadzoru wskazuje ponadto, że zamieszczone w legendzie oznaczenia dotyczące:

- granic Warszawskiego Obszaru Chronionego Krajobrazu (strefy zwykłej oraz strefy ochrony urbanistycznej);
- nieprzekraczalnej linii zabudowy, w ramach terenu oznaczonego symbolem 5 UPST, są niezgodnie w stosunku do faktycznie oznaczonych na rysunku planu miejscowego, utrudniając tym samym prawidłową ich identyfikację.

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 m.p.z.p., 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.

Organ nadzoru stwierdza, iż Rada Gminy Lesznówola, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia przedmiotową uchwałą ustaleń, o których mowa w:

- § 23 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „ustala się obowiązek zagospodarowania czystych wód opadowych i roztopowych (...) poprzez skierowanie ich: (...) b) do studni chłonnych w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwalają”;
- § 23 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) zezwala się na odprowadzenie wód deszczowych z dachów (...) i z innych powierzchni utwardzonych do rowów melioracyjnych, poprzez strefowe oczyszczalnie, w których wody deszczowe powinny być oczyszczone do poziomu wymaganego przez obowiązujące przepisy prawne i po uzyskaniu zgód, wymaganych przez obowiązujące przepisy prawne; dopuszcza się również odprowadzenie tych wód po podczyszczeniu do zbiorników bezodpływowych zlokalizowanych na działce budowlanej lub ich rozsączkowanie ich po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego”.

Powyższe zapisy zawarto w ustaleniach ogólnych w Rozdziale 5 uchwały pn. „Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemu infrastruktury technicznej”, w zakresie odprowadzenia wód opadowych i roztopowych na całym obszarze objętym planem (§ 23 uchwały).

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną

w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., zgodnie z którym: wspomniane zasady powinny zawierać: *określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.*

Kwestie dotyczące pozwolenia wodno – prawnego zostały uregulowane szczegółowo przez ustawodawcę w przepisach ustawy Prawo wodne, w szczególności w Dziale VI pn. *Zarządzanie zasobami wodnymi*, Rozdział 4 pn. *Pozwolenia wodnoprawne* (art. 122 – art. 141 ww. ustawy).

Przywołane powyżej zapisy mają jednocześnie charakter warunkowy, co zdaniem organu nadzoru, również jest niedopuszczalne w planie. Plan miejscowy, jako akt prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie może uzależniać realizacji ustaleń planu od przyszłych uzgodnień oraz na warunkach ustalonych przez inne organy czy instytucje. Stosownie do przywołanych powyżej przepisów, to właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego, określa się przeznaczenie terenów oraz zasady zagospodarowania i brak jest podstawy prawnej dla stosowania odstępstw od tej zasady, przez cedowania tych uprawnień na inne podmioty w nieokreślonym akcie rozstrzygającym kwestie stanowiące, zgodnie z przepisami prawa, przedmiot ustaleń planu.

Uchwalony plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), czego konsekwencją jest to, że należy on do przepisów prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które go ustanowiły. Jego ustalenia są więc wiążące. Określa się w nim przeznaczenie terenów, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz zasady i warunki zagospodarowania terenów (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), z zachowaniem warunków określonych w innych, powiązanych z planowaniem przestrzennym ustawach. **Powinien on przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną**, zawierając ustalenia wynikające z art. 15 ustawy o p.z.p., w tym m.in. zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej - tak, aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego. Zatem niedopuszczalne jest stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w akcie o randze źródła prawa powinny mieć charakter zamknięty.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 513/XL/2014 Rady Gminy Lesznówola z dnia 29 kwietnia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części wsi Lesznówola, Kolonia Lesznówola, oraz P.A.N. Jastrzębiec, P.A.N. Kosów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. a uchwały, w zakresie litery „(...) P (...)”;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. c uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. d uchwały;
- § 9 ust. 1 pkt 1 lit. h uchwały;
- § 12 ust. 1 uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza rozbudowę i nadbudowę istniejącej zabudowy, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 23 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku gdy parametry podłoża na to pozwolą (...)”;

- § 23 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) i po uzyskaniu zgód, wymaganych przez obowiązujące przepisy prawne (...) ich po uzyskaniu pozwolenia wodno - prawnego”;
- § 39, § 40, § 41 i § 42 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1 MNi, położonego w „granicach terenu zalewowego”;
- § 51, § 52, § 53 i § 54 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 11 U/M, 12 U/M i 16 U/M;
- § 79, § 80, § 81 i § 82 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1 ZPK/RPR, położonego w „granicach terenu zalewowego”;
- § 90 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6R;
- § 91, § 92 i § 93 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 12 WS;
- § 94, § 95 i § 96 uchwały oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1 NO;
- § 97 uchwały poz. 1 kolumny tabeli, lp. 21 i lp. 33 oraz części graficznej planu, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 21 KDL i 33 KDD,

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

