



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.177.2014.MZ1

Warszawa, 4 grudnia 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 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 619/XLVI/2014 Rady Gminy Lesznów z dnia 22 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu PGR i Radiostacja Łazy”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 5 uchwały;
- § 10 pkt 1 tiret dziewiąte uchwały;
- § 20 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Na terenach położonych w granicach tej strefy roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają uprzedniego przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków.”;
- § 23 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) z uzgodnieniem ustaleń ust. 3 (...)”;
- § 23 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1Ls/IT;
- § 23 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1Ls/IT;
- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „Przewidywane sposoby zagospodarowania wód winny być przeanalizowane pod kątem ich rzeczywistej skuteczności i możliwości zastosowania (zwłaszcza ze względu na warunki gruntowo-wodne);”;
- § 32 ust. 2 uchwały;
- § 39 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4UM.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 października 2014 r., Rada Gminy Lesznówola podjęła uchwałę Nr 619/XLVI/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznówola dla części obrębu PGR i Radiostacja Łazy”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.), 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.

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 uwzględniać 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 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. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy*”. Do zakresu obowiązkowych ustaleń planu należy również określenie „*zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej*”. Powyższe wynika z art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., którego konkretyzację odnaleźć możemy w § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) zgodnie, z którym wspomniane zasady powinny zawierać: „*a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych*”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 6 ust. 3 pkt 4, 5, 6 i 7 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy, w tym także dla obiektów mieszkalnych, obiektów handlowych, usługowych i garażowych, a także wymiarowanie odległości stanowią obowiązujące ustalenia planu miejscowego;
- § 6 ust. 4 pkt 5 uchwały, gazociąg wysokiego ciśnienia ze strefą bezpieczeństwa stanowi oznaczenie graficzne wnikające z przepisów odrębnych;
- § 10 pkt 1 tiret dziewiąte uchwały, ustalono nieprzekraczalne linie zabudowy od osi istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia w odległości 12,0 m;
- § 32 ust. 2 uchwały, plan ustala zasady zagospodarowania terenów, znajdujących się w sąsiedztwie gazociągu wysokiego ciśnienia, w brzmieniu: „*Dla istniejącego gazociągu wysokiego ciśnienia: 1) strefa bezpieczeństwa po 12,0 m od osi w obie strony; 2) zakazuje się realizacji wszelkich obiektów budowlanych w strefie bezpieczeństwa*”.

Przeprowadzona przez organ nadzoru analiza rysunku planu wskazuje, że określono na nim przebieg gazociąg wysokiego ciśnienia ze strefą bezpieczeństwa. Jednocześnie w odległości 12,0 m licząc od osi gazociągu usytuowano nieprzekraczalne linie zabudowy, przy czym gazociąg usytuowany jest m.in. na terenie oznaczonym symbolem 4UM, z przeznaczeniem pod: usługi, usługi publiczne, obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży nie większej niż 2000 m², rzemiosło, budynki mieszkalne jednorodzinne, a także z dopuszczeniem budynków mieszkalnych komunalnych (do 6 mieszkań), budynków gospodarczych oraz sieci i urządzeń infrastruktury technicznej (*quod vide* § 39 uchwały).

Zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., plan miejscowy winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi. W przedmiotowym przypadku, sporządzenie projektu planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, winno więc uwzględniać specyfikę zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z obowiązującymi w dacie podejmowania uchwały przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie

(Dz. U. 2013 r. poz. 640). Zgodnie z § 110 ww. rozporządzenia: „Dla gazociągów wybudowanych: 1) przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę, 2) w okresie od dnia 12 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia lub dla których w tym okresie wydano pozwolenie na budowę – stosuje się szerokość stref kontrolowanych określonej w załączniku nr 2 do rozporządzenia”. Z kolei na podstawie § 111 rozporządzenia, utraciło swą moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055).

Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach obszaru objętego planem miejscowym, zlokalizowany został gazociąg wysokiego ciśnienia o średnicy 300 mm i ciśnieniu nominalnym 6,4 MPa, wybudowany przed dniem 12 grudnia 2001 r., to szerokości stref kontrolowanych, zgodnie z Tabelą 1. zamieszczoną w załączniku Nr 2 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, winny wynosić 40 m dla budynków mieszkalnych zabudowy jedno i wielorodzinnej. Z uwagi, że naprężenia zredukowane w ścianie rury zostały zmniejszone o 30% (ze względu na zastosowanie do budowy gazociągu rur o zwiększonej grubości ścianki), zabudowa powinna być usytuowana odległości nie mniejszej niż 15 m po obu stronach od osi gazociągu (quod vide zał. Nr 2, pkt 1 ppkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie).

Tymczasem z cytowanego powyżej § 32 ust. 2, a także pośrednio z § 6 ust. 3 pkt 4, 5, 6 i 7, § 6 ust. 4 pkt 5 oraz § 10 pkt 1 tiret dziewiąte uchwały wynika, że wyznaczona wzdłuż gazociągu „strefa bezpieczeństwa”, w której ustanowiono zakaz realizacji wszelkich obiektów budowlanych, ma szerokość „po 12,0 m od osi w obie strony”.

Zarówno ustalona w § 32 ust. 2 pkt 1 uchwały strefa bezpieczeństwa (strefa kontrolowana), jak i wynikające z tej strefy usytuowanie nieprzekraczalnych linii zabudowy od osi gazociągu, naruszają wprost przytoczone powyżej przepisy odrębne.

Naruszeniem zasad sporządzenia planu miejscowego jest więc wyznaczenie owej strefy z naruszeniem przepisów: § 10 ust. 1, § 110 pkt 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, a także załącznika Nr 2 do ww. rozporządzenia. Z przedmiotowego załącznika wynika możliwość zmniejszenia szerokości strefy kontrolowanej, poprzez zastosowanie zmniejszenia naprężenia zredukowanego w ścianie rury, stąd dla wspomnianego gazociągu obowiązują zmniejszone szerokości stref kontrolowanych o wartości jednak nie mniejszej jednak niż 15 m. Powyższe uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 39 uchwały oraz części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4UM.

Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy istotne jest także, iż stosownie do wymogu § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie, „Dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane”. Odpowiednio do wymogów § 10 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia, „3. W strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. 4. W strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje także, że posługiwanie się przez uchwałodawcę pojęciem „strefy bezpieczeństwa gazociągu” uniemożliwia wprost zastosowanie wskazanych przepisów odrębnych, z uwagi na fakt, iż przepis techniczny formułuje zakazy w odniesieniu do „strefy kontrolowanej”. Brak określenia parametrów gazociągu, narusza z kolei art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu

zagospodarowania przestrzennego. Przepisy te naruszone również zostały w ustaleniach § 23 uchwały, w brzmieniu: „Dla systemu infrastruktury technicznej ustala się: 1) istniejące, modernizowane i projektowane sieci i urządzenia infrastruktury technicznej będą zlokalizowane w liniach rozgraniczających dróg, które w tym celu posiadają odpowiednie rezerwy terenowe, zgodnie z ustaleniami planu miejscowego, z uzgodnieniem ustaleń ust. 3; 2) na całym terenie objętym planem dopuszcza się lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej bez konieczności jego zmiany; 3) w przypadku braku możliwości prowadzenia sieci infrastruktury technicznej przez tereny dróg publicznych i wewnętrznych, dopuszcza się prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone na inne cele, pod warunkiem zapewnienia do nich dostępu w celu wykonywania bieżących konserwacji i napraw.”.

Z cytowanych powyżej przepisów wynika, że Rada gminy Lesznowola dopuściła stosowanie odstępstw od ustalonych zasad. Tymczasem plan miejscowy powinien 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. warunki zagospodarowania terenu, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p.) tak aby w sposób czytelny określić sposób wykonywania prawa własności nieruchomości położonych w obrębie obowiązywania planu miejscowego. Zwrócić należy szczególną uwagę na fakt, że w § 23 brak jest ustępów, o których mowa w § 23 pkt 1 uchwały.

Ponadto art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi, że „Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia tego przepisu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Organ nadzoru wskazuje więc, że lokalizacja inwestycji celu publicznego, w tym sieci infrastruktury technicznej, dokonywana jest właśnie w planie miejscowym, który stanowi akt prawa powszechnie obowiązującego (art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p.), a co za tym idzie powinien zawierać jedynie normy bezwzględnie obowiązujące, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych. Zgodnie z § 7 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, dopuszcza się stosowanie w planie (oprócz zakazów, nakazów i ograniczeń) dodatkowo oznaczeń elementów informacyjnych na rysunku projektu planu, niebędących ustaleniami projektu 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.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu przeznaczania ich na cele nieleśne lub nierolnicze; zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów leśnych oraz szkodom w drzewostanach i produkcji leśnej, powstającym wskutek działalności nieleśnej i ruchów masowych ziemi; przywracaniu wartości użytkowej gruntom, które utraciły charakter gruntów leśnych wskutek działalności nieleśnej; poprawianiu ich wartości użytkowej oraz zapobieganiu obniżania ich produktywności oraz ograniczaniu zmian naturalnego ukształtowania powierzchni ziemi.

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Obiekty, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zatem, zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią w znacznej mierze grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostka terenowa oznaczona symbolem 1Ls/IT.

Tymczasem w § 23 uchwały, dopuszczono możliwość lokalizowania obiektów infrastruktury technicznej na całym obszarze objętym planem (vide § 23 pkt 2 uchwały) oraz prowadzenie sieci infrastruktury technicznej przez tereny przeznaczone „na inne cele”, w przypadku niemożności zlokalizowania ich w obrębie terenów dróg publicznych i wewnętrznych (vide § 23 pkt 3 uchwały). Z przytoczonych powyżej ustaleń wynika, że **na całym obszarze objętym planem**, a więc również na terenach oznaczonych symbolem 1Ls/IT, dopuszcza się budowę obiektów i sieci infrastruktury technicznej.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, pod realizację sieci infrastruktury technicznej, o której mowa w § 23 pkt 2 i 3 uchwały, a zatem przy uchwalaniu przedmiotowego planu miejscowego, w odniesieniu do wskazanych powyżej jednostki terenowej, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, określonego w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., co również uzasadnia konieczność stwierdzenia jego nieważności we wskazanej powyżej części.

Artykuł 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Lesznówola, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem 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 jakiegokolwiek 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”. Powyższe oznacza, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, Rada Gminy Lesznów nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach: art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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.

Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ileż w uchwale jest mowa o: (...) 4) maksymalnym i minimalnym wskaźniku intensywności zabudowy - należy przez to rozumieć największą i najmniejszą nieprzekraczalną wartość stosunku sumy powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji nadziemnych mierzonych po obrysie zewnętrznym ścian wszystkich budynków zlokalizowanych na terenie budowlanej do powierzchni tej działki;”.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowanie uchwały wykracza poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Definiując w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, pojęcie wskaźnika intensywności zabudowy, zmodyfikowano definicję ustawową, bowiem pojęcie to zostało zawarte w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (...)”.

Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (vide wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 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.). Zgodnie z ww. przepisem ileż jest mowa o kondygnacji „należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak

maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia". Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem organ uchwałodawczy nie był uprawniony do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w sposób odmienny. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo.

Reasumując, Rada Gminy Lesznowola w ustaleniach, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, zdefiniowała pojęcie, które stanowi modyfikację „legalnej definicji” zawartej w ustawie o p.z.p. podczas gdy przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania zawartych w tej ustawie definicji. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ww. jednostki redakcyjnej uchwały.

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

- § 20 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Na terenach położonych w granicach tej strefy roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają uprzedniego przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków”;
- § 26 pkt 2 uchwały: „(...) Przewidywane sposoby zagospodarowania wód winny być przeanalizowane pod kątem ich rzeczywistej skuteczności i możliwości zastosowania (zwłaszcza ze względu na warunki gruntowo-wodne)”.

Stosownie do przytoczonych powyżej uregulowań, Rada Gminy Lesznowola, wprowadziła obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych przed rozpoczęciem realizacji inwestycji w granicach wyznaczonej w planie, strefy ochrony konserwatorskiej zabytku archeologicznego.

W związku z przedstawionym uregulowaniem organ nadzoru wskazuje, iż w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2014 r. poz. 1446), jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa

kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Wskazane upoważnienia zakreslają kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały odnoszące się do nałożenia przez Radę Gminy Lesznów obowiązków związanego z procesem budowlanym tj. przeprowadzenia badań archeologicznych w granicach strefy archeologicznej ochrony konserwatorskiej ustalonej wokół chronionego stanowiska archeologicznego, stanowi przekroczenie kompetencji przez organ stanowiący gminy do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż przez sam fakt dokonania skutecznego uzgodnienia (w rozumieniu pozytywnego, akceptującego uzgodnienia) z właściwym organem (w tym przypadku wojewódzkim konserwatorem zabytków), nie zwalnia, zarówno sporządzającego plan miejscowy wójta gminy, jak również organu uchwałodawczego tj. rady gminy, z obowiązku przestrzegania przepisów prawa. Stanowi o tym sam ustawodawca w art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wskazując, iż każde naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, a jedynie istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Również uregulowania uchwały ustalające konieczność dokonywania analiz skuteczności i możliwości zastosowania przewidywanych sposobów zagospodarowania wód opadowych i roztopowych nie należą do kompetencji rady gminy, przy czym co podkreślano w przedmiotowym rozstrzygnięciu wielokrotnie, ustalenia planu miejscowego, winny mieć charakter normatywny.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 2 i 3 ustawy, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego. Wskazać przy tym należy, że częściowe stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały, umożliwi odpowiednie zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 619/XLVI/2014 Rady Gminy Lesznów z dnia 22 października 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Lesznów dla części obrębu PGR i Radiostacja Łazy”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 6 ust. 4 pkt 5 uchwały;

- § 10 pkt 1 tiret dziewiąte uchwały;
- § 20 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *Na terenach położonych w granicach tej strefy roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają uprzedniego przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków.*”;
- § 23 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *z uzgodnieniem ustaleń ust. 3 (...)*”;
- § 23 pkt 2 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1Ls/IT;
- § 23 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1Ls/IT;
- § 26 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*Przewidywane sposoby zagospodarowania wód winny być przeanalizowane pod kątem ich rzeczywistej skuteczności i możliwości zastosowania (zwłaszcza ze względu na warunki gruntowo-wodne);*”;
- § 32 ust. 2 uchwały;
- § 39 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4UM, 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

