WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.90.2016.JF

Warszawa, 9 maja 2016 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XIX/105/16 Rady Gminy Leoncin z dnia 24 lutego 2016 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głusk gmina Leoncin.”*.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 24 lutego 2016 r., Rada Gminy Leoncin podjęła uchwałę Nr XIX/105/16 *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głusk gmina Leoncin.”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że 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 istotne 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 jego zawartością (część tekstowa, graficzna). 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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., *„**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, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej*, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz* ***linie zabudowy*** *i gabaryty obiektów".* **Ustalenie zatem minimalnej intensywności zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego**.

Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- **§ 17 ust. 1 pkt 4 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów Plan ustala: (...) b) intensywność zabudowy – minimalna – 0,0 (...)"* wynika, iż dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych symbolami: **11-MN**, **13-MN**, **17-MN**, **18-MN** i **30-MN**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- **§ 18 ust. 1 pkt 4 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów Plan ustala: (...) b) intensywność zabudowy – minimalna – 0,0 (...)"* wynika, iż dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy letniskowej, oznaczonych symbolami: **25-MN/UTL** i **27-MN/UTL**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- **§ 19 ust. 1 pkt 5 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„5. W zakresie zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów Plan ustala: (...) b) intensywność zabudowy – minimalna – 0,0 (...)"* wynika, iż dla terenu zabudowy usług i aktywności gospodarczej w zakresie działalności produkcyjno – wytwórczej, usługowej, laboratoryjnej, doświadczalno – naukowej, handlowej oraz magazynowo – składowej, oznaczonego symbolem **15-UAG**, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**;
- **§ 20 ust. 1 pkt 5 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„5. W zakresie zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów Plan ustala: (...) b) intensywność zabudowy – minimalna – 0,0 (...)"* wynika, iż dla terenów rolniczych, oznaczonych symbolami: **8-R**, **9-R**, **12-R**, **19-R** i **23-R**, dla których dopuszcza się tworzenie nowej zabudowy, nie ustalono **minimalnej intensywności zabudowy**.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i **minimalną intensywność zabudowy**.

Organ nadzoru wskazuje, iż **ustalenia w powyższym zakresie zaliczone zostały, przez ustawodawcę, do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, zaś ich brak stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a w konsekwencji oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w zakresie terenów oznaczonych symbolami: 11-MN**, **13-MN**, **17-MN**, **18-MN**, **30-MN**, **25-MN/UTL, 27-MN/UTL**, **15-UAG, 8-R**, **9-R**, **12-R**, **19-R** i **23-R** .

Ponadto z ustaleń zawartych w **§ 23** uchwały wynika, iż dla terenów oznaczonych symbolami **16-ZP** i **31-ZP**, stanowiących tereny zieleni urządzonej, dla których *„(...) Plan dopuszcza likalizację obiektów infrastruktury technicznej (stacji trafo, przyłączy)."*, **nie określono żadnych wskaźników zagospodarowania terenu**.

Z przytoczonych powyżej przepisów wynika jednoznacznie, iż skoro plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych **obiektów budowlanych, to winien on bezwzględnie określać w przypadku:**

- **budynków:** minimalny i maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej oraz wysokość;
- **innych niż budynki obiektów budowlanych**: minimalny udział procentowy powierzchni

biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Brak ustaleń w powyższym zakresie skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały również w zakresie terenów oznaczonych symbolami **16-ZP** i **31-ZP**.

Wskazać przy tym należy, że plan miejscowy powinien przetwarzać normę ogólną i abstrakcyjną w normę konkretną i indywidualną, zawierając ustalenia wynikające przede wszystkim z art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tym samym za niedopuszczalne uznać należy stosowanie w planie miejscowym norm niedookreślonych, zwanych normami otwartymi. Normy zamieszczane w źródłach prawa powszechnie obowiązującego winny mieć charakter zamknięty. Tymczasem, mimo ustaleń § 11 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: *„9) W ustaleniach szczegółowych, dla terenów przeznaczonych pod realizację inwestycji* ***Plan ustala niezbędną do zachowania minimalną powierzchnię biologicznie czynną terenu****.”*, przedmiotowa uchwała, zawiera normy niedookreślone, w ustaleniach:

- **§ 17 ust. 1 pkt 4 lit. h**, w brzmieniu: *„h) dla terenów 17-MN i 30-MN, w których zieleń urządzona towarzysząca zabudowie stanowi część działek ewidencyjnych przeznaczonych zarówno pod zabudowę mieszkaniową MN jak i zieleń urządzoną ZP Plan dopuszcza łączne bilansowanie powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy w ramach powierzchni działki budowlanej,”*;
- **§ 23 ust. 2**, w brzmieniu: *„2. Dla terenów 16-ZP i 31-ZP, w których zieleń urządzona towarzysząca zabudowie stanowi część działek ewidencyjnych przeznaczonych w Planie pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną MN, Plan dopuszcza wspólne bilansowanie powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy w ramach powierzchni działki budowlanej.”*;
- **§ 24 ust. 1 pkt 3**, w brzmieniu: *„3) Plan dopuszcza użytkowanie terenów jako tereny leśne towarzyszące zabudowie realizowanej na terenie nieleśnym. Przy określaniu powierzchni biologicznie czynnej oraz powierzchni zabudowy działek ewidencyjnych,* ***których część one stanowią*** *Plan dopuszcza bilansowanie powierzchni tych działek wraz z terenem lasów.”*.

Biorąc pod uwagę powyższe należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu **norm otwartych**, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również **nie wyrażających treści normatywnej**, **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 Leoncin nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania przepisów prawa. 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. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń **§ 17 ust. 1 pkt 4 lit. h**, **§ 23 ust. 2** oraz **§ 24 ust. 1 pkt 3** uchwały.

Ponadto, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), również ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej.

Tymczasem, rysunek planu, stanowiący załącznik graficzny nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu, z uwagi na **brak określenia linii zabudowy**, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **8-R**, **9-R** i **23-R**, pomimo ustaleń:

- § 7 pkt 8, 9 i 11 uchwały, w brzmieniu: *„W zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego Plan ustala: (...) 8) Plan ustala nieprzekraczalne linie zabudowy dla nowej zabudowy zgodnie z rysunkiem Planu. 9) Plan ustala nieprzekraczalne linie zabudowy*

dla nowej zabudowy (o ile ustalenia Planu nie stanowią inaczej i nie zostały określone na rysunku Planu) w postaci minimalnej odległości zabudowy: a) 20m od krawędzi jezdni, jednak nie mniej niż 5,0m od linii rozgraniczającej drogi publicznej klasy G i Z, b) 5,0m od linii rozgraniczającej dróg publicznych klasy L i D oraz dróg wewnętrznych, dojazdów i ciągów pieszych z możliwością dojazdu ustalonych Planem. W przypadkach uzasadnionych, wynikających z głębokości działki poniżej 16,0m, Plan dopuszcza zbliżenie zabudowy do ww. dróg i ciągów jednak nie mniej niż 3,0m do granicy działki. (...) 11)Na obszarze Planu obowiązują odległości oraz nieprzekraczalne linie zabudowy wynikające z przepisów odrębnych i szczególnych.";

- § 11 pkt 7 i 10 lit. b uchwały, w brzmieniu: *„(...) 7) Plan ustala ochronę terenów leśnych na obszarze Planu. (...) 10)Istniejące na obszarze Planu cieki wodne płynące stale i okresowe, urządzenia melioracji wodnych podstawowe (odcinek wału przeciwpowodziowego rzeki Wisły oznaczony na rysunku planu symbolem 7-WP), urządzenia melioracji wodnych szczegółowych (odcinki rowów) oraz urządzenia drenarskie objęte i nieobjęte ewidencją Wojewódzkiego Zarządu Melioracji i Urządzeń Wodnych podlegają ochronie zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi i szczególnymi. (...) b) ustala się obowiązek odsunięcia zabudowy w odległości minimum 5,0m od górnej krawędzi skarpy cieku wodnego, kanału, rowu, a ogrodzeń na odległość min. 3,0m, jeżeli inne ustalenia Planu nie stanowią inaczej, (...)"*;
- § 20 ust. 1 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: *„4) Nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkiem Planu oraz ustaleniami zawartymi w Rozdziale II,"*,

przy czym zgodnie z **§ 15 ust. 1 pkt 2** i **ust. 7** uchwały *„1. W zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji Plan ustala: (...) 2) drogi jezdne wewnętrzne (nie wydzielane w Planie), (...) 7. Plan dopuszcza realizację nie ustalonych Planem dróg dojazdowych wewnętrznych, (...)"*.

Powyższe wskazuje na istniejące sprzeczności ustaleń w zakresie nieprzekraczalnej linii zabudowy, bowiem określone one zostały w części tekstowej od:

- linii rozgraniczającej **dróg wewnętrznych** (*nie wydzielane w Planie, nie ustalonych Planem*);
- górnej krawędzi skarpy cieku wodnego, kanału, rowu;
- terenów leśnych,

przy czym nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu, stanowiącym załącznik nr 1 do niniejszej uchwały.

Wskazać należy, że celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa oraz dopuszczona rozbudowa istniejącej zabudowy. Obszar ten nie musi być wyznaczony liniami zabudowy wokół całego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi, jako obiegającymi teren przeznaczony pod zabudowę, lecz musi w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków. Co do zasady powyższe nie oznacza zakwestionowania dopuszczalności niestandardowego sposobu wyznaczania linii zabudowy, która ma na celu zapewnienie zachowania ładu przestrzennego. Nie można jednakże przyjąć, że w przedmiotowym planie miejscowym wyznaczono dokładne linie zabudowy, określające jednoznaczne granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa oraz rozbudowa zabudowy istniejącej, bowiem nie znajduje to potwierdzenia na rysunku planu.

W związku z powyższym, lokalizowanie zabudowy w granicach obszaru objętego planem miejscowym, nie zostało jednoznacznie określone, a więc umożliwia dowolne i uznaniowe sytuowanie zabudowy na tych terenach, w zależności od interpretacji organu wydającego pozwolenie na budowę (opcjonalnie zgłoszenia) na podstawie ustaleń tego planu. Skoro zatem plan miejscowy stanowi bezpośrednią podstawę do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę (opcjonalnie zgłoszenia), to jego zapisy winny być jednoznaczne, nie zaś uznaniowe, a więc zależne

od różnorakiej interpretacji organów.

Dodatkowo, w granicach obszaru objętego planem miejscowym, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 7-WP, występuje wał przeciwpowodziowy od rzeki Wisły, co potwierdzają również mapy zagrożenia powodziowego sporządzone przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, a także wyznaczona na rysunku planu *„granica strefy ochronnej wału przeciwpowodziowego 50m”*. Co więcej, znaczna część terenów objętych planem miejscowym położona jest na obszarze narażonym na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, lecz zasięg tego obszaru nie został oznaczony na rysunku planu miejscowego.

Skoro zatem, na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi, to w przypadku istnienia wałów przeciwpowodziowych zastosowanie znajdą przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.), w szczególności jej art. 88n ust. 1, z którego wynika, że w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych **zabrania się**: przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych (zakaz nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż korony wałów); uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej; rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby; **wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów <u>w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej</u>;** uszkadzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

Biorąc pod uwagę fakt, iż plan miejscowy dopuszcza tworzenie nowej zabudowy zagrodowej w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami **8-R** i **9-R**, a jednocześnie w części graficznej planu nie określono linii zabudowy w odniesieniu do ww. terenów, pomimo ustaleń: § 7 pkt 8, 9 i 11, § 11 pkt 10 lit. b oraz § 20 ust. 1 pkt 4 uchwały, to tym samym plan dopuszcza do realizacji nowej zabudowy zagrodowej w odległości mniejszej niż 50 m od stopy obwałowanych odcinków rzeki Wisły, co narusza art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 88n ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe należy również kwalifikować, jako naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wskazać bowiem należy, iż linia rozgraniczająca oddziela nie tylko tereny o różnym przeznaczeniu, ale również o innych zasadach zagospodarowania.

Istotą regulacji planu miejscowego czy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w omawianym zakresie, jest więc nie tylko wskazanie granic obszarów podlegających ochronie na podstawie przepisów odrębnych, ale także zawarcie w tych aktach polityki przestrzennej gminy, ustaleń mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.). Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, następuje w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.) i winno być ono adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i środowiskowych. Zdaniem Wojewody Mazowieckiego, zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania granic obszarów podlegających ochronie, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. ma przede wszystkim ustalać m.in. przeznaczenie terenów, znajdujących się w ww. obszarze oraz określić sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, **tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy, bądź inne**

ograniczenia wynikające m.in. z przepisów odrębnych (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.). Tymczasem uchwałodawca, dopuścił do zabudowy obszaru podlegającego szczególnej ochronie, dopuszczając do realizacji zabudowy zagrodowej, w odległości mniejszej niż 50 m od stopy obwałowanych odcinków rzeki Wisły.

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania *„zgodnie z obowiązującymi przepisami odrębnymi i szczególnymi”*, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność ***„konsumpcji tych przepisów”*** przez stosowne ustalenia planistyczne.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy również w judykaturze, w tym, m.in. w odniesieniu do **analogicznych (co do zasady) zapisów, zawartych w art. 88l tej samej ustawy Prawo wodne, lecz w odniesieniu do obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.**

Konieczność uwzględnienia w planowaniu przestrzennym, ustawowych zakazów zabudowy wynikających z przepisów odrębnych, a także odstępstw od tych zakazów, było już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych w tym zakresie, w tym, m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. **sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **sygn. akt II OSK 2674/14,** w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podobne do przepisów Prawa wodnego, regulacje odnaleźć możemy także na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2015 r. poz. 1651 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt II OSK 8514 uznał, iż *„z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust.2 cyt. ustawy,*

a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podustawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. (...) Przepis art. 15 ust.1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem „budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody" w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody, chyba ze zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, ze inne organy - w braku podstawy ustawowej - nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, (...)".

Stosownie do dyspozycji art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Zgodnie z 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; (...)".*

Zdaniem organu nadzoru, istotne znaczenie będą tu mieć przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), a w szczególności przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi *„Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień".*

W ocenie organu nadzoru, w przedmiotowym planie miejscowym, pomimo ustaleń:

- § 7 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: *„11) Na obszarze Planu obowiązują odległości oraz nieprzekraczalne linie zabudowy wynikające z przepisów odrębnych i szczególnych."*;
- § 11 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: *„7) Plan ustala ochronę terenów leśnych na obszarze Planu."*,

nie zostały uwzględnione wymogi § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p., z uwagi na fakt, że sytuowanie planowanej zabudowy, na terenach oznaczonych symbolami **25-MN/UTL** oraz **27-MN/UTL** zostało wyznaczone na rysunku planu, za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy, **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym** (nieprzekraczalna linia zabudowy *„dociągnięta"* została do granicy terenu leśnego).

Biorąc pod uwagę powyższe, Wojewoda Mazowiecki stwierdza, że ustalenia części graficznej, zawarte na rysunku planu miejscowego, w zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy, naruszają przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełniają wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. *w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka;* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy 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 § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, <u>nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.</u>";*
- 27 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Glinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Glinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10";* Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że *„Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy 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 § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień"] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych";*
- 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Glinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Glinojeck",* w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż *„(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy 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 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – "najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki*

terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy "dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)";

- 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: *„(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, **a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów**. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)"*;
- 12 maja 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 280/15.

Ponadto, 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 2015 r. poz. 909 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. 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 produkcyjności 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.

Sieci infrastruktury technicznej oraz lokalizacja nowych stacji transformatorowych, nie zalicza 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 m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostki terenowe oznaczone symbolami 26-ZL i 28-ZL.

Tymczasem w **§ 13**:

- ust. 1 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„4) zaopatrzenie w gaz – ustala się, że obszar Planu winien być docelowo objęty zaopatrzeniem w gaz systemem przewodowym w oparciu o **budowę układu sieci i obiektów** zaopatrzenia w gaz (...)”*;
- ust. 1 pkt 6 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„6) telekomunikacja – ustala się obsługę telekomunikacyjną obszaru Planu z wykorzystaniem sieci telekomunikacji przewodowej i bezprzewodowej (poprzez jej **budowę w miarę potrzeb**), (...)”*;
- ust. 1 pkt 7 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„7) elektroenergetyka – Plan ustala sukcesywną **rozbudowę sieci energetycznych** oraz ewentualną **budowę nowych stacji transformatorowych**, (...)”*;
- ust. 3 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„3. Dopuszcza się **na obszarze Planu realizację niewskazanych Planem obiektów oraz wydzielenie terenów dla urządzeń budowlanych związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej** obsługującej obszar Planu oraz inne obszary Gminy Leoncin, z zachowaniem obowiązujących przepisów odrębnych lub szczegółowych.”*;
- ust. 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: *„4. Plan dopuszcza **prowadzenie uzbrojenia przez tereny funkcjonalne**.”*.

Co prawda z ustaleń zawartych w § 11 pkt 7 uchwały wynika, że *„Plan ustala ochronę terenów leśnych na obszarze Planu.”*, jednakże porównanie ustaleń ww. jednostki redakcyjnej z ustaleniami **§ 13 ust. 1 pkt 4, 6** i **7, ust. 3 i 4** uchwały, prowadzi do wniosku, że przywołane powyżej ustalenia, wykluczają się wzajemnie. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności ustaleń **§ 13 ust. 1 pkt 4, 6** i **7, ust. 3 i 4** uchwały, w zakresie, w jakim odnoszą się do terenów oznaczonych symbolami 26-ZL i 28-ZL.

Również dopuszczenie możliwości lokalizacji przedsięwzięć infrastrukturalnych nie związanych z gospodarką rolną na gruntach rolnych klasy III, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze.

Zgodnie bowiem z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przeznaczenia gruntów rolnych klasy I – III na cele nierolnicze dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia wymaga zgody właściwego organu, z wyłączeniem gruntów spełniających łącznie następujące warunki:

- co najmniej połowa powierzchni każdej zwartej części gruntu zawiera się w obszarze zwartej zabudowy;
- położone są w odległości nie większej niż 50 m od granicy najbliższej działki budowlanej w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami;
- położone są w odległości nie większej niż 50 metrów od drogi publicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, 774 i 870);
- ich powierzchnia nie przekracza 0,5 ha, bez względu na to, czy stanowią jedną całość, czy stanowią kilka odrębnych części.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie

produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 z późn. zm.), do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami *„Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych”*.

Natomiast w ustaleniach **§ 13 ust. 1 pkt 4, 6** i **7, ust. 3 i 4** uchwały, dopuszczono do lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych – sieci i urządzeń elektroenergetycznych, gazowych oraz telekomunikacyjnych, w tym wykluczających zachowanie ustalonego w planie rolniczego przeznaczenia terenu, dla których organ sporządzający plan **nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze**, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo *„szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”*, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę *„scalania i podziału nieruchomości”*, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego *„ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”*.

Organ nadzoru wskazuje, że Rada Gminy Leoncin podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń dotyczących procedury podziału nieruchomości, o których mowa w:

- **§ 16 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: *„Plan ustala, że podziały i scalenia nieruchomości, dokonywane w celu **wydzielenia** działek **budowlanych**, winny uwzględniać wymagane wskaźniki i parametry zagospodarowania terenów określone w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów określone w Rozdziale III Planu.”*;

- **§ 16 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: *„**Przy podziale** terenów przyległych do skrzyżowań dróg publicznych i wewnętrznych, wskazanych Planem oraz niewskazanych Planem, a **dopuszczonych do wydzielenia** z terenów funkcjonalnych, Plan ustala obowiązek uwzględnienia tak zwanych trójkątów widoczności zgodnie z przepisami odrębnymi.”*;
- **§ 16 pkt 6** uchwały, w brzmieniu: *„**Warunkiem podziału** poszczególnych nieruchomości **na działki budowlane** jest zachowanie wartości użytkowych wszystkich fragmentów nieruchomości powstałych w wyniku podziału i ewentualnego scalenia i zapewnienia dostępności do drogi publicznej przy zachowaniu wymagań przepisów odrębnych i szczególnych oraz praw władających terenami dróg.”*;
- **§ 16 pkt 7** uchwały, w brzmieniu: *„**W przypadku działek budowlanych** istniejących na dzień uchwalenia Planu, **Plan dopuszcza zachowanie istniejących podziałów**, wielkości i kształtu działek o ile zapewnia to funkcjonowanie istniejących na nich obiektów w sposób zgodny z przepisami odrębnymi i szczególnymi oraz innymi ustaleniami Planu.”*;
- **§ 16 pkt 8** uchwały, w brzmieniu: *„**Plan dopuszcza podziały** nieruchomości **na działki** o powierzchniach i parametrach innych niż określone Planem w ustaleniach szczegółowych dla terenów określone w Rozdziale III Planu, celem realizacji inwestycji w zakresie komunikacji i realizacji systemów infrastruktury technicznej, w szczególności inwestycji celu publicznego.”*, przy czym w ustaleniach: § 17 ust. 1 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 1 pkt 4 tiret pierwsze, § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a, § 20 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały określona została **minimalna powierzchnia nowowydzielanych działek**.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalenia i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż *„Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”*. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. *„Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”*, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. *„Podziały nieruchomości”* oraz Rozdział 2 pn. *„Scalanie i podział nieruchomości”*. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalenia i podziału.* Tymczasem z przywołanych powyżej ustaleń **§ 16 pkt 3, 5, 6, 7** i **8** uchwały wynika, że sformułowano ustalenia dotyczące procedury podziału.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zwrócić również należy uwagę na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, zamieszczając ją w ramach ustaleń dotyczących procedury scalenia i podziału nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Natomiast określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może nastąpić, na podstawie dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., dla procedur wszczętych po dniu 21 października 2010 r. (data podjęcia uchwały intencyjnej o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego). Skoro Rada Gminy Leoncin przystąpiła do sporządzania przedmiotowego planu miejscowego w dniu 19 marca 2014 r., to tym samym, **miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej <u>działki budowlanej</u>**.

Tymczasem z ustaleń:

- **§ 17 ust. 1 pkt 4 lit. a** uchwały;
- **§ 18 ust. 1 pkt 4 tiret pierwsze** uchwały;
- **§ 19 ust. 1 pkt 5 lit. a** uchwały;
- **§ 20 ust. 1 pkt 5 lit. a** uchwały,

wynika, iż Rada Gminy Leoncin określiła ***minimalną powierzchnię nowowydzielanych <u>działek</u>*** (organ nadzoru aprobuje przedmiotowe ustalenia w zakresie <u>procedury scalenia i podziału</u>).

W tym miejscu organ nadzoru pragnie zwrócić uwagę na fakt, iż pojęcie *„działka budowlana”* użyte w § 16 pkt 3 uchwały, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem *„działka”* użytym w ustaleniach § 17 ust. 1 pkt 4 lit. a, § 18 ust. 1 pkt 4 tiret pierwsze, § 19 ust. 1 pkt 5 lit. a oraz § 20 ust. 1 pkt 5 lit. a uchwały. Otóż stosownie do dyspozycji art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. przez *„działkę budowlaną - należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego”*. Skoro zatem stosownie do dyspozycji art. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami w ustawie tej określono m.in. zasady podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 2) oraz, jako odrębna procedura, zasady scalania i podziału nieruchomości (art. 1 ust. 1 pkt 3), to zawarte w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej pojęcie *„nieruchomości gruntowej”* lub *„działki gruntu”* należy rozważyć w oparciu o przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* - należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* - należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu *„nieruchomość gruntowa”* zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin *„działka gruntu”* zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy

o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2015 r. poz. 520 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2015 r. poz. 542 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, ilekroć w ustawie jest mowa o ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) - rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami. Skoro na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie w § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków *[§ 9 ust. 1 Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych]*.

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach planu uchwałodawca operuje zamiennie pojęciem: *„działka”* oraz *„działka budowlana”*.

Zawierając w **§ 16 pkt 3** uchwały regulację odnoszącą się do określenia parametrów **działek <u>budowlanych</u>**, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Należy wyraźnie podkreślić, iż **określenie powierzchni <u>działek</u>**, w ramach scalania nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntu, **nie jest tożsame z określeniem minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek <u>budowlanych</u>**, w ramach procedury podziału nieruchomości.

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 Leoncin, 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 prawym, 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”.*

Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, iż mimo posłużenia się w **§ 16 pkt 3** uchwały sformułowaniem *„(...) w celu wydzielenia działek budowlanych, (...)”* Rada Gminy Leoncin nie określiła *de facto*, minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, w ramach procedury podziału nieruchomości, lecz określiła powierzchnię działki, w ramach szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości. Tym samym, należy stwierdzić, iż ustalenia: **§ 16 pkt 3, 5, 6, 7** i **8** uchwały, w zakresie odnoszącym się do procedury podziału nieruchomości, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ust. 2 pkt 8 i ust. 3 ustawy o p.z.p., co stanowi podstawę do stwierdzenia ich nieważności.

Stanowisko, w zakresie określenia zasad scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, znajduje swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 czerwca 2012 r., sygn. akt II OSK 814/12;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 grudnia 2012 r., sygn. akt II OSK 2274/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt. IV SA/Wa 1515/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/14.

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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Tymczasem, również ustalenia zawarte w **§ 12 pkt 1 lit. a** uchwały, w brzmieniu: *„a) Na obszarach stref ochrony konserwatorskiej roboty ziemne albo zmiana charakteru dotychczasowej działalności, które mogą doprowadzić do przekształcenia lub zniszczenia zabytku archeologicznego, wymagają przeprowadzenia badań archeologicznych na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami.”*, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania w planie miejscowym zasad ochrony dziedzictwa kulturowego

i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określania nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej wyznaczonej w planie.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że 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. po. 1446 z późn. zm.), 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. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że *„ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”*. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania 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.

Organ nadzoru wskazuje, że nie ma przy tym znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego projektu planu miejscowego z właściwym wojewódzkim konserwatorem zabytków. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, stwierdzając nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego nieuprawnionych ustaleń z zakresu ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz uznając za nieuzasadnione rozszerzenie kompetencji rady gminy, a tym samym, że plan, w zakresie tych ustaleń, jest pozbawiony podstawy prawnej, uzasadnił, że *„Przyznana radzie gminy kompetencja w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy nie oznacza zupełnej dowolności. Akty te mianowicie nie mogą wykraczać poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, czynić wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także powtarzać kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych. Należy zwrócić uwagę, że tylko w ustawie dozwolone jest ustalenie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Zakres kompetencji organu nadzoru konserwatorskiego, formy współdziałania tegoż organu z organem administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, obowiązki podmiotów zamierzających dokonać określone czynności w stosunku do zabytków zostały już kompleksowo uregulowane przez ustawodawcę, przede wszystkim w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (art. 32 i 36) oraz w ustawie Prawo budowlane (art. 39). Z przepisów z kolei u.p.z.p. nie wynika upoważnienie do zamieszczania w planie miejscowym nakazów dotyczących uzyskiwania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę uzgodnień lub pozwoleń wojewódzkiego konserwatora zabytków, ponieważ materia ta jest właśnie zastrzeżona do postępowania administracyjnego normowanego ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane z uwzględnieniem ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”*. (…) *„Jednocześnie Sąd podziela stanowisko Wojewody, że 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. Jeśli zatem, pomimo uzgodnienia pozytywnego projektu planu przez właściwy organ uzgadniający, postanowienia planu naruszają przepisy prawa, których stosowanie leży w kompetencji tego organu uzgadniającego, muszą one zostać wyeliminowane z obowiązującego aktu miejscowego".

W tym konkretnym przypadku, kwestionowany przez organ nadzoru zapis **§ 12 pkt 1 lit. a** uchwały stanowi zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak również zawiera uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określania zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia badań archeologicznych.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, 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.

Rada Gminy Leoncin nie miała również podstaw prawnych do wprowadzania ustaleń, o których mowa w:

- **§ 13 ust. 1 pkt 4** uchwały, w brzmieniu: *„4) zaopatrzenie w gaz – ustala się, że obszar Planu winien być docelowo objęty zaopatrzeniem w gaz systemem przewodowym w oparciu o budowę układu sieci i obiektów zaopatrzenia w gaz na podstawie szczegółowych warunków wydawanych przez zarządcę sieci gazowej, (...)"*;
- **§ 13 ust. 1 pkt 6 lit. b** uchwały, w brzmieniu: *„b) dopuszcza się przebieg linii telefonicznej poza liniami rozgraniczającymi ulic (dróg), pod warunkiem uzyskania zgody właściciela i zapewnienia dostępu w celach eksploatacyjnych,"*;
- **§ 25 ust. 3** uchwały, w brzmieniu: *„Nakaz uzgadniania wszelkich zamierzeń inwestycyjnych oraz wprowadzanych zmian w zagospodarowaniu na terenach 1-WS, 2-WS, 3-WS zgodnie z obowiązującym trybem prawnym, obecnie z Regionalnym Zarządem Gospodarki Wodnej w Warszawie,"*.

Zdaniem organu nadzoru, kwestionowane powyżej przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono w sposób istotny zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej jednostek redakcyjnych uchwały.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143, w związku z § 142 ust. 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale II oraz w dziale I rozdziały 2-7, a do przepisów porządkowych - również w dziale I rozdział 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej."*. Zgodnie z § 136 załącznika do rozporządzenia *„W uchwale*

i zarządzeniu nie zamieszcza się przepisów prawnych niezgodnych z ustawą, na podstawie której są one wydawane, oraz innymi ustawami i ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, a także przepisów prawnych niezgodnych z rozporządzeniami.”. Również, stosownie do dyspozycji § 137 załącznika do ww. rozporządzenia, *„W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń.”*. Brak jest tym samym podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w **§ 13 ust. 1 pkt 4 i pkt 6 lit.b** uchwały.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne 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 przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, bowiem organ sporządzający plan nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu, jak również nie określono minimalnej intensywności zabudowy, a także udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do większości terenów, a biorąc pod uwagę brak możliwości modyfikacji samej uchwały konieczne jest jej wyeliminowanie z obrotu prawnego (*quod vide* wyroki: Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 713/10, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 595/14, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w tym zakresie dotyczącym ochrony gruntów rolnych i leśnych;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia wskaźników zagospodarowania terenu oraz linii zabudowy;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 88n ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie zakazu wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy do 12 m od granicy lasu;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Z kolei do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego doszło poprzez brak uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne, gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r.,

sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu, nadzorczym mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne.

Stwierdzenie nieważności uchwały w całości umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. Po wyeliminowaniu wskazanych, w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, naruszeń prawa możliwe będzie ponowne podjęcie uchwały.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XIX/105/16 Rady Gminy Leoncin z dnia 24 lutego 2016 r. *„w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Głusk gmina Leoncin”*, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Gminie, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

Wojewoda Mazowiecki:
Zdzisław Sipiera