



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 marca 2017 r.

LEX-I.4131.25.2017.JF

Rada Gminy Leoncin
ul. Partyzantów 3
05 - 155 Leoncin

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, 1579 i 1948)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXIV/180/16 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowe Grochale gmina Leoncin.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 9 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 20m od krawędzi jezdni, jednak (...)”;
- § 7 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), pod warunkiem, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym (...)”;
- § 7 pkt 12 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), pod warunkiem że zachowane zostaną odległości od tych obiektów budowlanych wynikające z przepisów odrębnych i szczególnych”;
- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „(...) Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 11 pkt 8 uchwały;
- § 11 pkt 12 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) Realizację przydomowych oczyszczalni ścieków dopuszcza się pod warunkiem, że nie ogranicza ona możliwości zagospodarowania terenów w sposób zgodny z ustaleniami Planu. (...)”;
- § 13 ust. 2 uchwały;
- § 15 ust. 7 uchwały;
- § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...), w ramach którego grunty prywatne przewidywane są docelowo do wykupu przez Skarb Państwa na rzecz Kampinoskiego Parku Narodowego (...)”;

- § 34 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) – pod warunkiem zachowania przeznaczenia podstawowego, uzyskania zgody zarządcy terenu oraz spełnienia przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 35 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosowanego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”;
- § 36 ust. 1 pkt 2 uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 28 grudnia 2016 r., Rada Gminy Leoncin podjęła uchwałę Nr XXXIV/180/16 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowe Grochale 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 2016 r. poz. 778 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.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, 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.), czy prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W granicach obszaru objętego planem miejscowym, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem **11-WP** występuje wał przeciwpowodziowy rzeki Wisły (*quod vide* § 36 uchwały). Skoro 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 znajdują przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.), w szczególności zawarte w jej art. 88n. Z dyspozycji art. 88n ust. 1 ww. ustawy, 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 w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej**; uszkadzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

Powyższych zakazów nie stosuje się do robót związanych z utrzymaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych, a także do robót związanych z budową, przebudową lub remontem dróg rowerowych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulują przepisy art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, prowadzi do wniosku, że na terenach samych wałów, a także w ich sąsiedztwie, ustawodawca wprowadził istotne ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, w tym zakaz zabudowy **w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej. Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskiwanie stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji wydanej przez marszałka województwa, na etapie projektowania inwestycji.**

Tymczasem plan miejscowy w części tekstowej (§ 11 pkt 15 lit. a oraz § 19 ust. 1 pkt 1 uchwały) umożliwia zabudowę mieszkaniową jednorodzinną w odległości do 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej, poprzez dopuszczenie w § 10 pkt 1 lit. c oraz § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały,

warunkowego uzyskania na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia, podczas gdy, tak jak wskazano wyżej w strefie tej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają wykonywania obiektów budowlanych (art. 88n ust. 1 pkt 4 ww. ustawy).

Zdaniem organu nadzoru warunkowe dopuszczenie zabudowy na takich obszarach, godzi w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro zatem wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary wokół wałów, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach umożliwia się zabudowę.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą** (*lex interior non derogat legi superiori*).

Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego też powyższe ustalenia uchwały naruszają art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88n, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), co stanowi o naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

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 konkretne ustalenia w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mające 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 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 wyprowadzić zakaz zabudowy** (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.). Tymczasem, w odniesieniu do jednostek terenowych oznaczonych symbolem MN/UTL_{WP}, określonych w § 4 pkt 3 uchwały, jako *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy lotniskowej położone w granicach strefy ochronnej wału przeciwpowodziowego*, uchwalodawca dopuścił do zabudowy obszaru podlegającego ochronie, co wynika z ustaleń:

- § 6 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Plan ustala zakaz zabudowy budynkami na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolami MN/UTL_{WP}, R_{KPN}, Rz, Rz_{WP}, ZN_{ZZ}, ZP, ZL, ZL_{WP}, ZL_{KPN}, WS, WS_D, KDW, KDG, KDZ, KDL, KDD o ile ustalenia szczegółowe dla terenu nie stanowią inaczej.”;

- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „c) Plan wyznacza, w sposób wyróżniony na rysunku Planu, pas terenu o szerokości 50m od strony wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. W pasie tego terenu **zabrania się wykonywania obiektów budowlanych**, kopania studni, sadzawek, dolów, rowów. Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 11 pkt 15 lit. a uchwały, w brzmieniu: „15) Plan ustala, zgodnie z przepisami z zakresu ochrony środowiska, następujące rodzaje terenów podlegających ochronie środowiska, dla których obowiązują dopuszczalne poziomy hałasu ustalone w przepisach odrębnych: a) tereny oznaczone symbolami MN, MN/UTL, MN/UTL_{WP} oraz tereny R, na których **dopuszcza się zabudowę zagrodową – jako tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną**.”;
- § 19 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolem MN/UTL_{WP} (tereny: 69-MN/UTL_{WP}, 70-MN/UTL_{WP}, 71-MN/UTL_{WP}, 72-MN/UTL_{WP}, 74-MN/UTL_{WP}) **Plan ustala:** 1) Przeznaczenie podstawowe – tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w formie zabudowy wolnostojącej i bliźniaczej oraz zabudowy letniskowej wolnostojącej położone w granicach terenów strefy ochronnej wału przeciwpowodziowego w odległości mniejszej niż 50,0m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej. 2) Przeznaczenie dopuszczalne – dojazdy wewnętrzne oraz dojścia, urządzona zieleń towarzysząca 3) Dla terenów MN/UTL_{WP} obowiązuje **zakaz wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dolów oraz rowów.** Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”.

W kontekście powyższych ustaleń nie jest wiadomym, które przeznaczenie należy stosować, gdyż plan w tym zakresie jest daleko nieprecyzyjny i pozostawiający pole do interpretacji, co stanowi o naruszeniu art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 7 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 „(...) Nie można bowiem mówić o stabilności planistycznego porządku prawnego w sytuacji, gdy mimo uchwalenia planu miejscowego, nie jest wiadomo jakie przeznaczenie będzie miał określony teren objęty ustaleniami tego planu i w jakim okresie i kto zdecyduje o zmianie przeznaczenia terenów oznaczonych symbolami: MN/R1, MN/R2, MN/R3, MN/R4, MN/R5, MN/R6, MN/R7, MN/R8 i MN/R9, z tymczasowego na docelowe. (...)”.

Ponadto, „Zdaniem Sądu, organ uchwalając plan w ustaleniach dotyczących przeznaczenia terenów określa dane przeznaczenie, np. przeznacza teren pod tereny usług nieuciążliwych wolnostojących z zielenią towarzyszącą (jak uczyniono to w § 16 pkt 1 lit. a zaskarżonej uchwały) albo przeznacza teren pod tereny usług nieuciążliwych i zabudowę mieszkaniową, oznaczając taki teren symbolem odpowiadającym określonemu przeznaczeniu. Natomiast nie może dopuszczać zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej de facto na terenie w ogóle nieprzeznaczonym na zabudowę mieszkaniową; na terenie o innym przeznaczeniu. Dodatkowo dopuszczenie to uzależniać od ziszczenia się w przyszłości jakiegoś warunku, co z kolei zupełnie wyklucza brzmienie § 2 pkt 6 rozporządzenia, z którego wynika, że w planach można ustanawiać jedynie nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia. Innymi słowy danemu terenowi od razu w planie należy określić konkretne przeznaczenie i zasady jego zagospodarowania, nie zaś próbować doprowadzić do zmiany przeznaczenia terenu - poza procedurą planistyczną – z terenu o symbolu 1Uz na teren o symbolu MN/U. Powyższe należało rozważyć w kategoriach naruszenia zasad

sporządzania planu, (...)” (wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12).

Warto przy tym zauważyć, iż wskazywanie w planie miejscowym, obszarów sąsiadujących z wałami przeciwpowodziowymi (w pasie do 50 m), jako terenów inwestycyjnych, poprzez **dopuszczenie uzyskania na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia**, narusza kompetencję marszałka województwa, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami planu miejscowego. Rolą marszałka jest bowiem dokonanie oceny, czy planowana realizacja konkretnej inwestycji, w tym także w zakresie jej usytuowania, wpłynie na szczelność i stabilność wałów przeciwpowodziowych, przy czym zaznaczyć należy, iż marszałek nawet w przypadku stwierdzenia braku negatywnego wpływu, może ale nie musi, w drodze decyzji, zwolnić od przytoczonych powyżej zakazów (*quod vide* art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne).

Kolejne warunkowe dopuszczenie obszarów sąsiadujących z wałami przeciwpowodziowymi (w pasie do 50 m), jako terenów inwestycyjnych, ma również miejsce w ustaleniach **§ 35 ust. 1 pkt 3** uchwały, w brzmieniu: „3) Dla terenu 75-WS_{DWP} obowiązuje zakaz wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów. Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosowanego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”.

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne. Tymczasem z ustaleń szczegółowych planu wynika **możliwość realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej.** Powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami MN/UTL_{WP} oraz 75-WS_{DWP}, które w całości położone są w ww. strefie.

W odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności zapisów:

- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „(...) Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”;
- § 35 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „3) (...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosowanego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru odnaleźć możemy również w judykaturze, w tym m.in. w odniesieniu do **analogicznych (co do zasady) zapisach, 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 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;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.06.2016 r. **sygn. akt II OSK 2592/14**, 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;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1726/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1942/14**, 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 2016 r. poz. 2134 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 rezerwach 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 podstawowej, 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 rezerwach przyrody, chyba że 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, że 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, (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że bez znaczenia dla omawianej sprawy jest fakt, częściowego zagospodarowania ww. obszarów (istniejąca zabudowa). Kluczowa, w przedmiotowym przypadku, jest bowiem możliwość realizacji nowej zabudowy, jaką przedmiotowy plan umożliwia, na obszarze, który co do zasady, na mocy art. 88n ust. 1 pkt 4 ustawy Prawo wodne, jest z niej wykluczony. Ponadto w dokumentacji prac planistycznych nie znajdują się zwolnienia z zakazów, o których mowa w art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne.

Powyższe musi prowadzić do wniosku, że Rada Gminy Leoncin wprowadzając do treści planu miejscowego ustalenia, w myśl których dopuszcza się budowę obiektów budowlanych bez wcześniejszego uzyskania w toku procedury planistycznej zezwolenia na odstępstwa wydanego przez właściwego marszałka, na podstawie art. 88n ust. 3 ustawy Prawo wodne, dopuściła się do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. (patrz także wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 4 listopada 2016 r. sygn. akt II OSK 227/15).

Zgodnie z art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, i jako taki, powinien zawierać w swojej treści bezwzględnie obowiązujące normy, takie jak nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie terenów nim objętych i nie powinien wprowadzać ustaleń nie wyrażających żadnych norm prawnych, bądź też ustaleń o charakterze warunkowym. Zdaniem organu nadzoru, uzależnianie możliwości realizacji zabudowy od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez zachowania ustawowej procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. stanowi istotne naruszenie trybu jej sporządzenia, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p. Powyższe stanowisko podzielił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie m.in. w wyrokach: z dnia 20 listopada 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1550/13, z dnia 28 lutego 2013 r. sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 (wszystkie opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl).

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Zdaniem organu nadzoru, na podstawie art. 164 ust. 1 Konstytucji RP oraz art. 4 i 11 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607; z 2006 r. Nr 154, poz. 1107), bezspornym pozostaje fakt, iż społeczności lokalne mają, w zakresie określonym prawem, swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy. Problematyka planowania przestrzennego normowana jest przepisami ustawy o p.z.p., która w art. 3 ust. 1, do zadań własnych gminy, zalicza kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W literaturze przedmiotu i w orzecznictwie, określane jest to mianem „władztwa planistycznego”. Uprawnia ono do autonomicznego decydowania o przeznaczeniu i zagospodarowaniu terenu. Władztwo to nie ma jednak charakteru absolutnego, zaś jego ograniczenia określone zostały ustawowo.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów.

Rada Gminy Leoncin nie posiada zatem kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem, oprócz ww. sprzeczności, sformułowano ustalenia warunkowe, a także wykraczające poza zakres ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dotyczy m. in. zapisów zawartych w:

- § 7 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Dla budynków istniejących zlokalizowanych całkowicie lub częściowo w pasie pomiędzy linią nieprzekraczalną zabudowy a linią rozgraniczającą drogi Plan dopuszcza ich zachowanie, **pod warunkiem**, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym. Plan dopuszcza ich nadbudowę. Rozbudowa jest dopuszczalna w sposób nieprzekraczający linii zabudowy.*”;
- § 7 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „*Plan dopuszcza w pasie zawartym między nieprzekraczalną linią zabudowy a linią rozgraniczającą przyległej drogi realizowanie obiektów infrastruktury technicznej (stacji trafo, wiat śmietnikowych, przyłączy, zbiorników ścieków i wód opadowych i roztopowych) oraz obiektów dozoru-portierni, **pod warunkiem** że zachowane zostaną odległości od tych obiektów budowlanych wynikające z przepisów odrębnych i szczególnych.*”;
- § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2) (...) Realizację przydomowych oczyszczalni ścieków **dopuszcza się pod warunkiem**, że nie ogranicza ona możliwości zagospodarowania terenów w sposób zgodny z ustaleniami Planu. (...)”.

Należy również wskazać, iż powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W 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).

Przyznana radzie gminy kompetencja, w zakresie uchwalania planu miejscowego oraz samodzielność kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy (art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.), **nie oznacza zupełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego prawa.** Akt prawa miejscowego organu jednostki samorządu terytorialnego stanowiony jest **na podstawie upoważnienia ustawowego i winien być sporządzany tak, by jego regulacja nie wykraczała poza jakiekolwiek unormowania ustawowe, nie czyniła wyjątków od ogólnie przyjętych rozwiązań ustawowych, a także by nie powtarzała kwestii uregulowanych w aktach prawnych hierarchicznie wyższych.** Akt prawa miejscowego musi zawierać sformułowania jasne, wyczerpujące, uniemożliwiające stosowanie niedopuszczalnego, sprzecznego z prawem luzu interpretacyjnego. Przypomnieć należy, iż tylko w ustawie dozwolone jest ustalanie obowiązków i praw obywateli oraz określenie wyjątków władczej ingerencji w konstytucyjnie gwarantowane prawa i wolności obywateli. Również tylko w ustawie dopuszczalne jest określenie kompetencji organów administracji publicznej. Zakres upoważnienia winien być zawsze ustalany przez pryzmat zasad demokratycznego państwa prawnego, działania w granicach i na podstawie prawa oraz innych przepisów regulujących daną dziedzinę (art. 7 Konstytucji RP). Normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły co oznacza, że zakazane jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisy kompetencyjne oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii.

W związku z powyższym Rada Gminy Leoncin, podejmując przedmiotową uchwałę, nie posiadała podstaw prawnych do wprowadzenia ustaleń, o których m.in. mowa w:

- § 11 pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „8. *Grunty prywatne położone w kompleksie głównym Kampinoskiego Parku Narodowego przewidywane są docelowo do wykupu przez Skarb Państwa na rzecz Kampinoskiego Parku Narodowego.*” oraz § 32 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) *W granicach Kampinoskiego Parku Narodowego oraz w kompleksie głównym Kampinoskiego Parku Narodowego, w ramach którego grunty prywatne przewidywane są docelowo do wykupu przez Skarb Państwa na rzecz Kampinoskiego Parku Narodowego.*”, bowiem zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.) „5. *Parkowi narodowemu przysługuje prawo pierwokupu nieruchomości położonej w granicach parku narodowego na rzecz Skarbu Państwa.*”; należy zatem odróżnić „wykup nieruchomości” od „prawa pierwokupu”, które jest nieczym innym, jak tylko pierwszeństwem kupna oznaczonej rzeczy na wypadek gdyby druga strona sprzedała tą rzecz osobie trzeciej; co więcej prawo pierwokupu, w tym przypadku następuje na rzecz Skarbu Państwa nie zaś, jak to zostało określone, na rzecz Kampinoskiego Parku Narodowego;
- § 13 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. *Plan ustala, że realizacja oraz wydziałenie ewentualnych terenów pod realizację urządzeń oraz obiektów budowlanych i związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Leoncin powinno nastąpić w oparciu o opracowania szczegółowe.* Przeznaczenie tych terenów na w/w cele nie będzie sprzeczne z ustaleniami Planu.”, bowiem zawierają odesłanie do procedur nie przewidzianych przepisami prawa;
- § 15 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. *Plan dopuszcza realizację nie ustalonych Planem dróg dojazdowych wewnętrznych, ciągów pieszych z możliwością dojazdu, dróg rowerowych oraz ciągów pieszych w terenach przy zachowaniu pozostałych ustaleń Planu oraz przepisów odrębnych i szczególnych.*”, podczas gdy z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie

wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikację ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”; zatem obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc **drogi**, obiekty budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.); zgodnie z tym przepisem „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.”; z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1 i 9c ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny;

- § 36 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Plan dopuszcza prowadzenie na terenie wału przeciwpowodziowego szlaku pieszego lub drogi rowerowej turystycznej pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wyznaczania oraz realizacji”, bowiem jak wynika z art. 88n ust. 2 i 2a ustawy Prawo wodne „2. Zakazów, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do robót związanych z utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych, a także do robót związanych z budową, przebudową lub remontem dróg rowerowych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż korony wałów. 2a. Budowa, przebudowa lub remont drogi rowerowej oraz wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego na wale przeciwpowodziowym wymaga zgłoszenia marszałkowi województwa.”.

Ponadto, w ustaleniach § 34 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „1. Na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolem WS_D (tereny: 14- WS_D , 17- WS_D , 26- WS_D , 27- WS_D , 43- WS_D) Plan ustala: (...) 2) Przeznaczenie dopuszczalne – dojazdy do nieruchomości przyległych – pod warunkiem zachowania przeznaczenia podstawowego, uzyskania zgody zarządcy terenu oraz spełnienia przepisów odrębnych i szczególnych.”, Rada Gminy Leoncin uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od uzyskania zgody udzielanej przez podmiot taki, jak zarządca terenu, tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgody udzielanej przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. akt II OSK 124/11).

Podsumowując tę część uzasadnienia 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. Kwestionowane zapisy planu naruszają

przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzyskania zgody oraz dopuszczając zwolnienie od wprowadzonych zakazów *pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych*, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym ustawodawcy nie chodzi o gremialne powtarzanie w przepisach uchwały odwołania do przepisów odrębnych (i szczególnych) lecz o ich uwzględnienie w planie poprzez takie sformułowanie ustaleń planistycznych, w tym m.in. w zakresie przeznaczenia terenu, zasad i sposobów zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które spełniają warunki wynikające z tych przepisów.

Wskazane ustalenia uchwały wykraczają poza ramy delegacji ustawy o p.z.p. Powyższa ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego, zatem brak podstawy do zamieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ww. ustaleń. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

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 orzecnictwie 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. (Sygn. akt K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących,*

oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 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 projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia: „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia: „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

Ponadto, dokonując analizy treści oraz formy, tj. sposobu zapisu, konstrukcji uchwały, organ nadzoru stwierdził, iż zasady lokalizacji nowej zabudowy na obszarze objętym planem wynikają z ustaleń zawartych m.in. w § 7 pkt 9 lit. a i b uchwały, w brzmieniu: „**W zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego Plan ustala:** (...) 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 10,0m od linii rozgraniczającej drogi publicznej klasy G i Z, b) 5,0m od linii rozgraniczającej dróg publicznych klasy L i D ustalonych Planem.”.

Tymczasem wskazać należy, iż w planie miejscowym nie określa się krawędzi jezdni, a wyłącznie linie rozgraniczające tereny przeznaczone pod drogi. Określenie przeznaczenia terenu i wyznaczenia go za pomocą linii rozgraniczających należy, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p, do obowiązkowych ustaleń planu miejscowego. Co więcej warto zauważyć, iż o ile linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są elementem obligatoryjnym i niezmiennym planu miejscowego, o tyle krawędzie jezdni nie są wyznaczone na rysunku planu miejscowego i nie stanowią jego ustaleń. **Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż z analizy rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy została wrysowana w odległości nie mniej niż 10,0m od linii rozgraniczającej drogi publicznej klasy G i Z, to należy stwierdzić, iż z tekstu i rysunku planu wynikają sprzeczne ustalenia dotyczące lokalizowania zabudowy na obszarze objętym przedmiotowym planem.** W związku z powyższym istnieje konieczność stwierdzenia nieważności zapisów § 7 pkt 9 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...)20m od krawędzi jezdni, jednak (...)”.

W tym miejscu należy podkreślić, że określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały, jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Ustalenie tej normy nie może polegać na dowolnej interpretacji ustaleń planu, jak też nie może być przekazane do jej ustalenia, innemu organowi na etapie stosowania planu przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. Ustalenia planu muszą zawierać normy, których stosowanie nie wymaga domyślnej interpretacji przez inny, nieupoważniony do tego, organ administracji na etapie postępowań administracyjnych.

Biorąc pod uwagę powyższe organ nadzoru stwierdza, iż w zakresie lokalizacji nowej zabudowy uchwała zawiera szereg sprzecznych ustaleń pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, przy czym

stwierdzono także sprzeczne ustalenia zawarte pomiędzy poszczególnymi ustaleniami tekstu uchwały. Powyższe dotyczy **§ 11 pkt 12 lit. c** uchwały, w brzmieniu: „c) zmiana lokalizacji rowów melioracyjnych, ich przekrywanie oraz budowa przepustów dopuszczalna jest jedynie z zachowaniem przepisów odrębnych i szczególnych, w szczególności na terenach wolnych od zabudowy i cennych przyrodniczo działania te winny być ograniczone, a niezbędne realizowane jedynie z zachowaniem obowiązującego trybu prawnego.”, w kontekście ustaleń § 11 pkt 12 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) ustala się obowiązek odsunięcia zabudowy na odległość 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.”.

Skoro bowiem w ustaleniach § 11 pkt 12 lit. b części tekstowej wprowadzono ograniczenia w zabudowie, poprzez wprowadzony zakaz realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 5 m od górnej krawędzi skarpy cieku wodnego, kanału bądź rowu i ustalenia w tym zakresie zostały skorelowane z ustaleniami części graficznej poprzez usytuowanie na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy, to tym samym brak jest możliwości zmiany lokalizacji tych rowów. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności **§ 11 pkt 12 lit. c** uchwały w celu osiągnięcia spójności wewnętrznej aktu prawnego.

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 sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, w celu osiągnięcia spójności wewnętrznej aktu oraz doprowadzenia do jego zgodności z przepisami zawartymi w aktach hierarchicznie wyższych.

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

- 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;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

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, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W przedmiotowej sprawie (*vide* § 1 uchwały), jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, organ nadzoru uznał błędne wskazanie numeru (*nr XLVIII/232/23*) uchwały Nr XLVIII/232/13 Rady Gminy Leoncin z dnia 17 kwietnia 2013 r. w sprawie uchwalenia zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Leoncin.

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXIV/180/16 Rady Gminy Leoncin z dnia 28 grudnia 2016 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Nowe Grochale gmina Leoncin.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 7 pkt 9 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 20m od krawędzi jezdni, jednak (...)”;
- § 7 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), pod warunkiem, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym (...)”;
- § 7 pkt 12 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), pod warunkiem że zachowane zostaną odległości od tych obiektów budowlanych wynikające z przepisów odrębnych i szczególnych”;
- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w brzmieniu: „(...) Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 11 pkt 8 uchwały;
- § 11 pkt 12 lit. c uchwały;
- § 13 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) Realizację przydomowych oczyszczalni ścieków dopuszcza się pod warunkiem, że nie ogranicza ona możliwości zagospodarowania terenów w sposób zgodny z ustaleniami Planu. (...)”;
- § 13 ust. 2 uchwały;
- § 15 ust. 7 uchwały;
- § 19 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosownego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”;
- § 32 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...), w ramach którego grunty prywatne przewidywane są docelowo do wykupu przez Skarb Państwa na rzecz Kampinoskiego Parku Narodowego (...)”;
- § 34 ust. 1 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „(...) – pod warunkiem zachowania przeznaczenia podstawowego, uzyskania zgody zarządcy terenu oraz spełnienia przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 35 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „(...) Wyjątkiem od tej reguły jest uzyskanie na etapie projektowania inwestycji stosowanego zwolnienia od takiego zakazu w drodze indywidualnej decyzji wydawanej zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi.”;

§ 36 ust. 1 pkt 2 uchwały,

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

Zdzisław Sipiera