



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.7.2014.RM

URZĄD GMINY LESZNO
Wpłynęła dnia 10 MAR 2014
Nr podpis
2014

Warszawa, 4 marca 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645 i 1318)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/269/2014 Rady Gminy Leszno z dnia 30 stycznia 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Wólka (podzielona działka o nr ew. 191) w Gminie Leszno”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 8 zd. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub inwestycyjnej, (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 8 zd. 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „terenu (...) lub inwestycyjnej (...)”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 26 uchwały;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) niezbędne dla realizacji dróg lub zabudowy wycinanie drzew wymaga uzyskania zgody w odrębnym postępowaniu;”;
- § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) stały (...)”;
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 17 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), na warunkach określonych przez operatorów tych sieci, bez konieczności zmiany planu (...)”;
- § 17 ust. 4 uchwały;
- § 17 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na podstawie opracowań technicznych i bez konieczności zmiany niniejszego planu (...)”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - według warunków technicznych przyłączenia określonych przez właściwego operatora systemu energetycznego (...)”;
- § 20 ust. 1 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) a także zakaz zabudowy (...)”;

- § 22 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w ramach opracowania projektów budowlanych (...)”;
- § 26 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)”;
- § 26 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały;
- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)”;
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)”;
- § 26 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały;
- § 26 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - na warunkach określonych przez odpowiednich operatorów sieci”;
- § 27 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Leszno, na sesji w dniu 30 stycznia 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLII/269/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Wólka (podzielona działka o nr ew. 191) w Gminie Leszno”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

Zgodnie z ustaleniami art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Z kolei z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

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

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

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń (wskazanych w *petitum* rozstrzygnięcia nadzorczego) uchwały z obrotu prawnego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), 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.

Tymczasem w:

- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 2) działce budowlanej- 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 przepisów odrębnych i niniejszej uchwały;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 3) działce inwestycyjnej- należy przez to rozumieć działkę budowlaną, zespół działek lub część działki przewidzianą do wydzielenia, na których realizuje się inwestycję objętą jednym, ewentualnie etapowym pozwoleniem na budowę;*”;
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ileokroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 5) intensywności zabudowy- należy przez to rozumieć wyrażony ułamkiem dziesiętnym stosunek sumy powierzchni całkowitej w obrysie zewnętrznym wszystkich kondygnacji nadziemnych budynków zlokalizowanych na działce budowlanej do powierzchni tej*

działki lub terenu inwestycji.”;

- § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 8) **powierzchni biologicznie czynnej**- należy przez to rozumieć część działki budowlanej lub inwestycyjnej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy, także parkingi zielone i place zabaw dla dzieci - niezależnie od ich konstrukcji. Za powierzchnię biologicznie czynną nie uznaje się: zieleni projektowanej na dachach i ścianach: budynków, budowli nadziemnych i podziemnych. Udział powierzchni biologicznie czynnej wyraża się procentowo w proporcji do powierzchni terenu działki budowlanej lub inwestycyjnej.”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 11) **maksymalnej wysokości zabudowy**- należy przez to rozumieć nieprzekraczalną wysokość budynku, mierzoną od naturalnej warstwy przy najniższym położonym wejściu do pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku do najwyższej położonej krawędzi lub najwyższego punktu dachu, stropodachu lub innego przekrycia, przy czym do wysokości budynku nie wlicza się wystających ponad przekrycie budynku elementów technicznego wyposażenia, takich jak kominy czy anteny. Ustalenie nieprzekraczalnej wysokości nie dotyczy inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi;”;
- § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 17) **powierzchni zabudowy**- należy przez to rozumieć obszar wyznaczony przez rzut pionowy skrajnego obrysu wszystkich budynków na działce budowlanej w stanie wykończonym na płaszczyznę poziomą przyjmując za podstawę obrys parteru lub obrysu ścian fundamentowych w przypadku gdy jest on większy; przy czym do powierzchni zabudowy wlicza się powierzchnię prześwitów, przejść i przejazdów (bramy), ganki, werandy; do powierzchni zabudowy nie wlicza się schodów na gruncie, powierzchni budynków lub ich części znajdujących się pod powierzchnią terenu, studzienek lub okienek piwnicznych, daszków, okapów dachowych, nadwieszonych części budynków, ścieżek, utwardzonych podjazdów, miejsc parkingowych i miejsc na śmietniki. Powierzchnię zabudowy wyraża się procentowym udziałem powierzchni zabudowy w powierzchni terenu działki budowlanej lub inwestycyjnej;”;
- § 5 ust. 1 pkt 26 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ilekoć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 26) **urządzeniach infrastruktury technicznej**- należy przez to rozumieć wybudowane pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewody lub urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne;”;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustala się zasady ochrony, zachowania i zrównoważonego użytkowania terenów w obszarze planu, uwzględniając położenie w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego oraz sąsiedztwo z obszarem Natura 2000 poprzez: (...) 5) **ochronę i utrzymanie: zieleni ogrodowej i przydomowej na terenie działek budowlanych lub inwestycyjnych, zieleni towarzyszącej zabudowie i wartościowego drzewostanu; nakazuje się lokalizację nowej zabudowy, z uwzględnieniem ochrony drzew; niezbędne dla realizacji dróg lub zabudowy wycinanie drzew wymaga uzyskania zgody w odrębnym postępowaniu.**”;
- § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustala się zasady ochrony, zachowania i zrównoważonego użytkowania terenów w obszarze planu, uwzględniając położenie w otulinie Kampinoskiego Parku Narodowego oraz sąsiedztwo z obszarem Natura 2000 poprzez: (...) 6) **odstąpienie od ochrony drzew określonej w pkt 4 i 5 w uzasadnionych przypadkach: na terenach przeznaczonych pod komunikację lub gdy niemożliwe jest ich wkomponowanie w planowane zagospodarowanie działki po uzyskaniu zgody właściwego organu.**”;

- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: (...) 2) plan dopuszcza utrzymanie istniejących podziałów terenu;”;
- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu (wersja opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego): „Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: (...) 4) nakaz zachowania wartości użytkowych, zgodnie z przeznaczeniem w planie, wszystkich części terenu powstałych po podziale działek budowlanych;”;
- § 13 ust. 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. Ograniczenia w użytkowaniu w tym zakaz zabudowy: W strefie ochronnej (wrysowanej na rysunku planu) od napowietrznej linii elektroenergetycznej średniego napięcia SN, w odległości 5,0 m od osi linii ustala się: 1) zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi, 2) lokalizacja innych obiektów i urządzeń wymaga uzgodnienia z zarządcą sieci. 3) W przypadku skablowania lub przełożenia linii elektroenergetycznej SN oznaczona na rysunku planu strefa ochronna ulega zmniejszeniu lub przestaje obowiązywać, stosownie do zaistniałej zmiany i zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi.”;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „2. Dla terenu fragmentu drogi publicznej zbiorczej - powiatowej (istn. ul. Topolowa) - (IKDZ): (...) 3) Ustalenia szczegółowe dla tej drogi są zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalonym uchwałą Nr XIII/70/2007 Rady Gminy w Lesznie z dnia 16 lipca 2007 r. opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 222 z dnia 6 listopada 2007 r. poz. 6401.”;
- § 17 ust. 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustala się, że istniejące sieci infrastruktury technicznej mogą być przebudowane, rozbudowane, przełożone, a sieci napowietrzne zamienione na podziemne, na warunkach określonych przez operatorów tych sieci, bez konieczności zmiany planu.”;
- § 17 ust. 4 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustala się lokalizację stacji transformatorowej SN/nn zgodnie z potrzebami wynikającymi z projektowanych inwestycji oraz na warunkach określonych przez właściwy zakład energetyczny. Lokalizacja stacji może być ustalona każdorazowo (według potrzeb), bez konieczności zmiany planu.”;
- § 17 ust. 5 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dopuszcza się obiekty infrastruktury technicznej takie jak: stacje transformatorowe, podziemne pompownie ścieków, urządzenia gazowe, na podstawie opracowań technicznych i bez konieczności zmiany niniejszego planu, pod warunkiem lokalizowania ich w taki sposób, aby obszar oddziaływania obiektu został ograniczony do terenu, na którym obiekt jest lokalizowany. Warunek ograniczenia obszaru oddziaływania obiektu nie dotyczy inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej, jeżeli taka inwestycja jest zgodna z przepisami odrębnymi.”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie zasilania w energię elektryczną (stosownie do potrzeb dla wszystkich potencjalnych odbiorców do oświetlenia, zasilania sprzętu domowego i innych urządzeń oraz ogrzewania pomieszczeń) a także dla oświetlenia ciągu pieszo - jezdnego ustala się: 1) zasilanie z istniejącej lub wybudowanej odpowiedniej infrastruktury energetycznej z istniejącego punktu zasilania zlokalizowanego poza obszarem planu - według warunków technicznych przyłączenia określonych przez właściwego operatora systemu energetycznego.”;
- § 20 ust. 1 pkt 8 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „W zakresie zasilania w energię elektryczną (stosownie do potrzeb dla wszystkich potencjalnych odbiorców do oświetlenia, zasilania sprzętu domowego i innych urządzeń oraz ogrzewania pomieszczeń) a także dla oświetlenia ciągu pieszo - jezdnego ustala się: (...) 8) dla linii SN i nn pozostawienie odpowiednich stref uwzględniających wymagane przepisami odległości od innych obiektów a także zakaz zabudowy (§ 13 ust. 2).”;

- § 22 pkt 2 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*W zakresie dostępu do sieci telekomunikacyjnych ustala się: (...) 2) dopuszcza się zmianę przebiegu sieci w ramach opracowania projektów budowlanych;*”;
- § 26 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) h) dopuszcza się przebudowę i budowę nowych elementów sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym przyłącza odpowiednich sieci dla instalacji wewnątrz budynku - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci;*”;
- § 26 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) Ustala się szerokość działki na nie mniej niż 44,0 m,*”;
- § 26 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące zasad obsługi infrastrukturą techniczną: (...) b) dla dopuszczonej nowej zabudowy ustala się przyłączenia do sieci infrastruktury technicznej tak jak dla zabudowy istniejącej lub na warunkach ustalonych przez operatorów sieci.*”;
- § 26 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) e) dopuszcza się przebudowę i budowę nowych elementów sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym przyłącza odpowiednich sieci dla instalacji wewnątrz budynku - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci;*”;
- § 26 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu: (...) b) Ustala się szerokość działki na nie mniej niż 44,0 m,*”;
- § 26 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące zasad obsługi infrastrukturą techniczną: (...) przyłączenia projektowanej zabudowy z projektowanych ciągów sieci infrastruktury technicznej lokalizowanych w pasie drogi wewnętrznej: ciągu pieszo-jezdnego IKDX - na warunkach określonych przez odpowiednich operatorów sieci;*”;
- § 27 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „*Zasady ochrony i kształtowania ład przestrzennego: (...) b) ustalenia szczegółowe dla tej drogi są zgodne z obowiązującym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego części wsi Wiktorów i Wólka w gminie Leszno uchwalonym uchwałą Nr XIII/70/2007 Rady Gminy w Lesznie z dnia 16 lipca 2007 r. opublikowaną w Dz. Urz. Woj. Mazowieckiego Nr 222 z dnia 6 listopada 2007r. poz. 6401.*”.

Organ nadzoru wskazuje, że brak jest podstaw prawnych do zawarcia ustaleń, o których mowa w przywołanych powyżej ustaleniach § 5 ust. 1 w pkt: 2, 3, 5, 8, 11, 17 i 26 uchwały. Przede wszystkim w ustaleniach § 5 pkt 2 uchwały zdefiniowano pojęcie działki budowlanej, podczas gdy definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. i należy przez nią 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”. Z kolei pojęcie „urządzeń infrastruktury technicznej”, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 26 uchwały, posiada swoją legalną definicję zawartą w art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.), do której odwołuje się również 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”. Ponadto w ustaleniach, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały, Rada Gminy Leszno zdefiniowała pojęcie „maksymalnej wysokości zabudowy”, pod kątem pomiaru wysokości budynku, podczas gdy przedmiotowa kwestia została uregulowana w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich

usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.). Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów obiektów i **maksymalnej wysokości projektowanej zabudowy**. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, wszak w skład zabudowy mogą wchodzić także inne objekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został w wspomnianym powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zgodnie z którym „wysokość budynku, służącą do przyporządkowania temu budynkowi odpowiednich wymagań rozporządzenia, mierzy się od poziomu terenu przy najniższej położonym wejściu do budynku lub jego części, znajdującym się na pierwszej kondygnacji nadziemnej budynku, do górnej powierzchni najwyższej położonego stropu, łącznie z grubością izolacji cieplnej i warstwy ją osłaniającej, bez uwzględniania wyniesionych ponad tę płaszczyznę maszynowni dźwigów i innych pomieszczeń technicznych, bądź do najwyższej położonego punktu stropodachu lub konstrukcji przekrycia budynku znajdującego się bezpośrednio nad pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi”.

Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków. Powyższe należy rozpatrywać również w kontekście przepisu art. 35 ust. 1, w związku z art. 34 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

Organ nadzoru stoi na stanowisku, tożsamym ze stanowiskiem judykatury, iż „praktyka formułowania kilku definicji legalnych nie tylko nie spełnia funkcji dla której stosuje się ten środek techniki prawodawczej, ale dodatkowo powoduje merytorycznie nieuzasadnione wątpliwości interpretacyjne, prowadząc tym samym do niejednorodności rozumienia danego terminu, a w konsekwencji – niejednorodności decydowania przy wykorzystaniu takich definicji do budowy stosownej normy prawnej. Ma więc skutek dysfunkcyjny w stosunku do celów związanych z definiowaniem legalnym, co jednoznacznie skłania do braku akceptacji takiej praktyki” (wyrok NSA w Warszawie z dnia 28 maja 2010 r., Sygn. akt II OSK 531/10; opubl. LEX nr 673876). Kwestia dotycząca wysokości zabudowy była już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych np.: wyrok NSA w Warszawie z dnia 16 marca 2001 r. sygn. akt IV SA 385/99 (opubl. LEX nr 53377), wyrok WSA w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl).

Z kolei z ustaleń § 5 ust. 1 pkt 8 uchwały, wynika, iż wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej ustalony został również w odniesieniu do powierzchni działki inwestycyjnej, podczas gdy z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., jednoznacznie wynika, iż obligatoryjnym elementem ustaleń planu miejscowego, w zakresie wskaźników zagospodarowania terenu, **jest określenie minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**. Pojęcie działki inwestycyjnej zawarte zostało w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały i nie spełnia ono woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 6, w związku z art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności ustaleń planu miejscowego zawartych w ww. jednostkach redakcyjnych, które określają udział powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki inwestycyjnej, jak również konieczność stwierdzenia nieważności samego pojęcia *działki inwestycyjnej*, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, odnoszą się do powierzchni działki budowlanej nie zaś do terenu inwestycji, bądź działki inwestycyjnej.

Tym samym, zdaniem organu nadzoru, analogicznie jak w przypadku powierzchni biologicznie czynnej, czy też intensywności zabudowy, wskaźniki te winny odnosić się do powierzchni działki budowlanej, nie zaś w odniesieniu do terenu inwestycji, jak to uczyniono w ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały. Podkreślić również należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że intensywność zabudowy określa wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Tak sformułowany przepis ustawy nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z ww. przepisem ilekroć jest mowa o kondygnacji „*należy przez to rozumieć poziomą nadziemną lub podziemną część budynku, zawartą pomiędzy powierzchnią posadzki na stropie lub najwyższej położonej warstwy podłogowej na gruncie a powierzchnią posadzki na stropie bądź warstwy osłaniającej izolację cieplną stropu, znajdującego się nad tą częścią budynku, przy czym za kondygnację uważa się także poddasze z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi oraz poziomą część budynku stanowiącą przestrzeń na urządzenia techniczne, mającą średnią wysokość w świetle większą niż 2 m; za kondygnację nie uznaje się nadbudówek ponad dachem, takich jak maszynownia dźwigu, centrala wentylacyjna, klimatyzacyjna lub kotłownia*”. Przepisy ww. rozporządzenia dzielą, więc kondygnację na podziemną, o której mowa również w § 3 pkt 17 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [kondygnacja zagłębiona ze wszystkich stron budynku, co najmniej do połowy jej wysokości w świetle poniżej poziomu przylegającego do niego terenu, a także każdą usytuowaną pod nią kondygnację] oraz nadziemną o której mowa także w § 3 pkt 18 rozporządzenia [każda niebędąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania stosunku powierzchni zabudowy tylko kondygnacji nadziemnych względem powierzchni działki budowlanej (kwestia odniesienia wskaźnika intensywności zabudowy do *terenu inwestycji* została już szerzej omówiona we wcześniejszej części rozstrzygnięcia), bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika intensywności zabudowy, a zatem Rada Gminy Leszno nie była uprawniona do regulowania tej kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie. Kwestionowany przepis uchwały stanowi nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień ustawowych, ale również w sposób nieuzasadniony rozszerza kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu.

Powyższe ustalenia 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 ustaleń, o których mowa

w przywołanych powyżej przepisach. 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 Leszno, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

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.

Za niedopuszczalne uznać należy również definiowanie pojęcia *powierzchni zabudowy*, o którym mowa w ustaleniach § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały. Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. *„Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się*

do obszaru objętego planem". Organ nadzoru zwraca uwagę, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego właściwy organ sprawdza m.in. zgodność projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno - budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, stanowi rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 462 z późn. zm.), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane. Stosownie do wymogów ww. rozporządzenia zawartych w § 8 ust. 1, projekt zagospodarowania działki lub terenu powinien zawierać część opisową oraz część rysunkową sporządzoną na mapie do celów projektowych, przy czym stosownie do ustaleń § 8 ust. 2 pkt 4 i 9 ww. rozporządzenia, część opisowa, powinna określać zarówno zestawienie powierzchni poszczególnych części zagospodarowania działki budowlanej lub terenu, takich jak: powierzchnia zabudowy projektowanych i istniejących obiektów budowlanych, powierzchnie dróg, parkingów, placów i chodników, powierzchnia zieleni lub powierzchnia biologicznie czynna oraz innych części terenu, niezbędnych do sprawdzenia zgodności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś w przypadku budynków - powierzchnię zabudowy, o której mowa w pkt 4, określanej zgodnie z zasadami zawartymi w Polskiej Normie dotyczącej określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych wymienionej w załączniku do rozporządzenia (PN-ISO 9836: 1997 Właściwości użytkowe w budownictwie - Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych).

Skoro zatem na mocy przywołanych przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia wykonawczego, w celu sprawdzenia zgodności planowanego zamierzenia inwestycyjnego z podstawowymi wskaźnikami oraz parametrami, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., to zdaniem organu nadzoru, definiowanie sposobu ich pomiaru w sposób odmienny, od wskazanych powyżej przepisów uznać należy za wychodzące poza zakres merytoryczny ustaleń planu miejscowego i w związku z powyższym za naruszający prawo. Ponadto z samej ustawy o p.z.p. nie wynika by organa gminy uprawnione były do definiowania sposobu liczenia poszczególnych wskaźników ale do określania ich parametrów (wskaźników).

Organ nadzoru wskazuje się, że w judykaturze wskazuje się na powiązania kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego oraz wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. W kontekście powyższych rozważań organ nadzoru wskazuje przy tym np. na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie sygn. akt II SA/Kr 1775/12 (opubl. orzeczenia.nsa.gov.pl), w którym odwołano się m.in. do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 z dnia 28 maja 2010 roku (LEX nr 673876) w myśl, którego: „1. Wykonawczy w stosunku do ustaw

charakter rozporządzenia oraz aktu prawa miejscowego, wiążący się m.in. z oparciem obu tych aktów na wyraźnym upoważnieniu ustawowym nie powoduje przyznania tym aktom równej mocy prawnej. 2. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyraźnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 3. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedynie istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości. Sytuacja takiej odrębności nie zachodzi w odniesieniu do terminu "wysokość zabudowy" i "wysokość budynku" na gruncie tak pokrewnych działów prawa administracyjnego (sensu largo), jakimi są prawo budowlane i prawo zagospodarowania przestrzennego."

W kontekście powyższego wskazać również należy, iż 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 tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

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

Kwestia komplementarności ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane, nie została również zachowana w ustaleniach § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, z których wynika, iż na mocy ustaleń planu miejscowego od linii średniego napięcia ustalono strefę ochronną w której wprowadzono zakaz lokalizacji obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi na stały pobyt ludzi.

Organ nadzoru wskazuje, że rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ustala warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać budynki i związane z nimi urządzenia, ich usytuowanie na działce budowlanej oraz zagospodarowanie działek przeznaczonych pod zabudowę, zapewniające spełnienie wymagań art. 5 i 6 ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z art. 6 Prawa budowlanego dla działek budowlanych lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych lub funkcjonalnie powiązanych zespołów obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 5 ww. ustawy. Zagospodarowanie działki budowlanej dotyczy m.in. kwestii usytuowania budynku (przepisy § 11 – 13 ww. rozporządzenia), dojazdów i dojść (przepisy § 14 – 16 ww. rozporządzenia), miejsc postojowych

dla samochodów osobowych (przepisy § 18 – 21 ww. rozporządzenia), miejsc gromadzenia odpadów stałych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia), uzbrojenia technicznego działki i odprowadzenia wód powierzchniowych (przepisy § 22 – 25 ww. rozporządzenia).

Skoro zatem zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, to konkretyzując ww. przepisu możemy odnaleźć na gruncie art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się bowiem szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Ponadto, z § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, winien odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

Z przytoczonych powyżej ustaleń § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, wynika, że w ww. strefach wykluczona została lokalizacja obiektów z pomieszczeniami przeznaczonymi tylko na stały pobyt ludzi, przy czym w planie przeznacza się m.in. tereny pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną. Natomiast, zgodnie z wymogiem § 314 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, „*Budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi nie może być wzniesiony na obszarach stref, w których występuje przekroczenie dopuszczalnego poziomu oddziaływania pola elektromagnetycznego, określonego w przepisach odrębnych dotyczących ochrony przed oddziaływaniem pól elektromagnetycznych*”. Podkreślić przy tym należy, iż zgodnie z § 4 ww. rozporządzenia, pomieszczenia przeznaczone na pobyt ludzi są pomieszczeniami przeznaczonymi zarówno na stały, jak i na czasowy pobyt ludzi.

Biorąc pod uwagę wskazane powyższe przepisy oraz ustalenia planu, uznać należy, że uchwała narusza przepisy § 314 i § 4 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie ochrony przed promieniowaniem jonizującym i polami elektromagnetycznymi, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5 i art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia nieważności tej części uchwały, która wprowadza ograniczenia w lokalizacji pomieszczeń przeznaczonych jedynie na stały pobyt ludzi.

Z kolei, z ustaleń o których mowa w: § 7 ust. 2 pkt 5 i 6, § 13 ust. 2 pkt 2, § 17 ust. 2 i 4, § 20 ust. 1 pkt 1, § 26 ust. 1 pkt 2 lit. h, § 26 ust. 1 pkt 5 lit. b, § 26 ust. 2 pkt 2 lit. e, § 26 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, Rada Gminy Leszno, uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w ustaleniach planu, od uzyskania zgody, dokonania uzgodnienia, w porozumieniu, zgodnie z warunkami i zasadami, udzielanymi przez podmioty takie jak: zarządca sieci, operator sieci infrastruktury technicznej, czy „*właściwy organ*”. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń dotyczących: całego obszaru objętego planem, zasad ochrony środowiska i przyrody, szczególnych warunków zagospodarowania terenu oraz ograniczeń w użytkowaniu w tym zakaz zabudowy, zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej oraz w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów.

Zdaniem organu nadzoru wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie, z którym wspomniane zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem

zewnątrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień, porozumień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych 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).

Zdaniem organu nadzoru 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 zamieszczone 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 uzgodnień oraz warunków określonych przez inne organy, czy instytucje, 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 burmistrz miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Ponadto wskazać należy, że kwestie dotyczące:

- procedury wycinki drzewostanu, z wyłączeniem lasów, regulują przepisy ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2013 r., poz. 627 z późn. zm.), zawarte m.in. w jej art. 83;
- procedury wyłączania gruntu z produkcji leśnej, w przypadku lasów, regulują przepisy ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), zawarte m.in. w art. 11 – 14 ustawy;
- usuwania drzew, krzewów lub gałęzi zagrażających funkcjonowaniu urządzeń przesyłowych, uregulowane zostały m.in. w art. 39a ust. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.);
- warunków przyłączenia określają w sposób szczegółowy przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), zawarte m.in. w art. 7 i następnych;
- konieczności opracowania projektów budowlanych i opracowań technicznych do zmiany przebiegu sieci, o których mowa w ustaleniach § 17 ust. 5 i § 22 pkt 2 uchwały, również uregulowane zostały w przepisach odrębnych; organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 7d pkt 1 i 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.), do zadań starosty należy w szczególności: prowadzenie powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, w tym geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu; definicja geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu zawarta jest natomiast w art. 2 pkt 14 ww. ustawy, zgodnie z którym, należy przez to rozumieć uporządkowany zbiór danych

przestrzennych i opisowych sieci uzbrojenia terenu, stanowiącej, na podstawie art. 2 pkt 11 te samej ustawy, wszelkiego rodzaju nadziemne, naziemne i podziemne przewody i urządzenia: wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, ciepłownicze, telekomunikacyjne, elektroenergetyczne i inne, z wyłączeniem urządzeń melioracji szczegółowych, a także podziemne budowle, jak: tunele, przejścia, parkingi, zbiorniki itp., a także informacje o podmiotach władających siecią; powiatowa baza danych w ten sposób zdefiniowanej geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu stanowi zaś, na podstawie art. 2 pkt 14b ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, bazę danych o szczegółowości mapy zasadniczej w skalach od 1:500 do 1:5000; z dyspozycji art. 7d pkt 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, wynika również koordynacja usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu na obszarze powiatu; koordynacja oznacza więc stosowanie przez starostę różnego rodzaju legalnych środków w celu zharmonizowania działalności podmiotów projektujących i realizujących sieci uzbrojenia terenu; kwestie te szczegółowo uregulowane zostały w przepisach Rozdziału 5 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, m.in. nakładające na inwestorów obowiązek uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami; sieć uzbrojenia terenu podlega inwentaryzacji i ewidencji; geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu to uporządkowany zbiór danych przestrzennych i opisowych sieci uzbrojenia terenu, a także informacje o podmiotach władających siecią, przy czym definicja ta została uszczegółowiona w rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 2 kwietnia 2001 r. w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej (Dz. U. Nr 38, poz. 455); zgodnie z § 2 pkt 2 ww. rozporządzenia, geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu to uporządkowany zbiór informacji o przestrzennym położeniu i podstawowych danych technicznych sieci uzbrojenia terenu, a także o właścicielach oraz o jednostkach organizacyjnych zarządzających tymi sieciami, a w szczególności informacje o: 1) rodzajach przewodów (np. kanalizacyjny, wodociągowy, ciepłowniczy, gazowy, telekomunikacyjny, elektroenergetyczny oraz inne przewody specjalne), 2) położeniu przewodu, a w szczególności: nazwie własnej oraz identyfikatorze jednostki ewidencyjnej według krajowego rejestru urzędowego podziału terytorialnego kraju, nazwie i identyfikatorze obrębu ewidencyjnego, numerach ewidencyjnych działek, numery ewidencyjnym przewodu i opisie jego położenia, współrzędnych poziomych punktów załamania, rzędnych wysokościowych punktów charakterystycznych, gabarycie (średnica, przekrój przewodu), identyfikatorze uzgodnionym z jednostką prowadzącą ewidencję branżową sieci uzbrojenia terenu, 3) nazwie, siedzibie lub adresie właściciela sieci uzbrojenia terenu oraz jednostki organizacyjnej zarządzającej tą siecią, 4) sposobie uzyskania danych o przewodach; ze wskazanych powyżej przepisów wynika zatem, że inwestorzy mają obowiązek uzgadniania usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z właściwymi starostami (*vide* art. 27 ust. 2 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne); uzgodnień dokonuje się po uprzednim zbadaniu bezkolizyjności usytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu z już istniejącymi i projektowanymi innymi przewodami i urządzeniami, z obiektami budowlanymi, znakami geodezyjnymi, grawimetrycznymi i magnetycznymi, zielenią wysoką, pomnikami przyrody, a także po zbadaniu ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; uzgodnień w pasie drogowym lub liniach rozgraniczających drogi dokonuje się natomiast w oparciu o przepisy o drogach publicznych, a także w oparciu o rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, co wynika wprost z ustaleń § 8 rozporządzenia w sprawie geodezyjnej ewidencji sieci uzbrojenia terenu oraz zespołów uzgadniania dokumentacji projektowej; ustawa Prawo geodezyjne i kartograficzne, jak również ww. rozporządzenie wykonawcze w sposób szczegółowy regulują kwestie sytuowania poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej; kwestie dotyczące projektów budowlanych wynikają z kolei z ustawy Prawo budowlane, szczególności zaś

z przepisów art. 33 i 34, jak również z rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego;

- zasad zagospodarowania od zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez konieczności zmiany ustaleń planu miejscowego, o których mowa w ustaleniach: § 13 ust. 2 pkt 3, § 17 ust. 2, § 17 ust. 4 i § 17 ust. 5 uchwały; formułowanie ustaleń na wypadek zdarzeń przyszłych i niepewnych, bez konieczności zmiany ustaleń planu miejscowego, które prowadzą m.in. do zmiany zasad zagospodarowania terenu 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.

Organ nadzoru wskazuje również na brak podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących określenia minimalnej szerokości działki, o której mowa w § 26 ust. 1 pkt 4 lit. b oraz § 26 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały. Ustalenia w tym zakresie, zawarte zostały wśród ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. 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, Rozdz. 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”.

Z powyższych przepisów wynika zatem, że szerokość działki może być przedmiotem ustaleń planu miejscowego tylko w ramach ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, nie zaś w zakresie ustaleń dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Brak również podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących utrzymania istniejących podziałów terenu, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały. Na wstępie zaznaczyć należy, że z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, że Rada Gminy Leszno kwestię dotyczącą procedury *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stosuje w sposób zamienny (tożsamy). Tymczasem z ustawy o gospodarce nieruchomościami wynika w sposób jednoznaczny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, że są to dwie różne, odrębne procedury. 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 Dziale 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 *scalania i podziału*. Tymczasem z ustaleń § 12 uchwały, wynika, że w ramach zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości sformułowano przede wszystkim ustalenia dotyczące podziału działki, przy czym nie dokonano obligatoryjnych ustaleń o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 i § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Na tym tle w sposób wyraźny widać niekonsekwencję oraz naruszenia przepisów prawa, w tym zakresie. Przede wszystkim w § 12 uchwały wskazano, że w przepisie tym sformułowano ustalenia dotyczące zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, podczas gdy ze szczegółowych ustaleń planu wynika, że nie ustalono jakichkolwiek parametrów minimalnej szerokości frontu oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego, dla procedury scalenia i podziału nieruchomości. Z kolei w ustaleniach przytoczonej powyżej jednostki redakcyjnej sformułowano ustalenia dotyczące utrzymania istniejących podziałów terenu, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały, zawartych bez jakiegokolwiek podstawy prawnej. Także bez podstawy prawnej zawarto ustalenia dotyczące nakazu zachowania wartości u podobnie, jak ustalenia *nakazu zachowania wartości użytkowych, zgodnie z przeznaczeniem w planie, wszystkich części terenu powstałych po podziale działek budowlanych*, o których mowa w § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały, przy czym organ nadzoru wskazuje, że brzmienie ww. ustalenia w wersji opublikowanej w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego (z 2014 r. poz. 1236), jest odmienne od wersji przekazanej organu nadzoru wraz z dokumentacją prac planistycznych.

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 do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalenia 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.). Określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej* może z kolei 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). Tym samym, Rada Gminy Leszno miała możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki – co więcej z uprawnienia takiego skorzystała, nie miała jednak podstaw prawnych do zawierania ustaleń dotyczących utrzymania istniejących podziałów oraz formułowania innych ustaleń odnoszących się do procedury podziału nieruchomości, a które zawarte zostały w § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały. Z kolei uchwałodawca nie dokonał obligatoryjnych ustaleń dotyczących procedury scalenia i podziału nieruchomości tj. nie określił minimalnej szerokości frontu oraz kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

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). Tym samym rada gminy nie posiada kompetencji do tego, aby w formie uchwały, adaptować istniejące podziały, czy też formułować ustalenia dotyczące zasad i warunków dokonywania podziału, tym bardziej, iż kwestie te uregulowane już zostały w art. 93 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Zawierając, w omawianych powyżej ustaleniach, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 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. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości, powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

Organ nadzoru pragnie również podkreślić, iż ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził swą intencję, co do określenia zasad i warunków scalenia i podziału nieruchomości, o której mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. W sposób jasny i wyraźny dokonał również zmian w przedmiotowej ustawie dodając art. 15 ust. 3 pkt 10 (dla procedur rozpoczętych po 21 października 2010 r.) umożliwiając tym samym określenie *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*. W doktrynie prawa wykształcone zostały zasady, co ważniejsze zaakceptowane przez judykaturę, hierarchicznego stosowania poszczególnych rodzajów wykładni. Pierwszeństwo ma wykładnia językowa (gramatyczna), na której poprzestajemy wtedy, kiedy sens przepisu jest wystarczająco jasny przy zastosowaniu dyrektyw językowych. Do kolejnych rodzajów wykładni można sięgać wtedy, gdy wynik wykładni językowej nie jest zadowalający, ze względu na brak jednoznaczności otrzymanej interpretacji. W tym przypadku przepisy są jednoznaczne. Niemniej jednak należy przywołać, w tym miejscu, również zasadę racjonalnego ustawodawcy, który unika tworzenia przepisów zbędnych, czy też powtarzających normy prawne zawarte już w tej samej ustawie. Gdyby przyjąć, iż istnieje przesłanka do określenia zasad podziału nieruchomości rozumianych, jako scalenie i podział nieruchomości, to czemuż służyć by miała zmiana ustawy polegająca na dodaniu możliwości określenia parametru nowotworzonej działki budowlanej (o której mowa w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.), skoro można by to było zrobić w oparciu o przepis art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. ?

Organ nadzoru stwierdza również brak podstaw prawnych do formułowania ustaleń, o których mowa w: § 15 ust. 2 pkt 3 i § 27 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie stwierdzenia zgodności ustaleń przedmiotowego planu z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego uchwałą Nr XIII/70/2007 Rady Gminy w Lesznie z dnia 16 lipca 2007 r., opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego Nr 222 z dnia 6 listopada 2007 r. poz. 6401. Z przepisów ustawy o p.z.p. wynika jedynie konieczność stwierdzenia, przez radę gminy, że projekt planu podlegający uchwaleniu, nie narusza ustaleń obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co wynika wprost z dyspozycji art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie zaś ustaleń innego planu miejscowego. Biorąc powyższe pod uwagę powyższe, konieczne jest stwierdzenie nieważności ustaleń § 15 ust. 2 pkt 3 i § 27 ust. 2 pkt 2 lit. b uchwały.

Wskazując na powyższe naruszenia, nie sposób nie odnieść się również do faktu, że część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami zawartymi w uchwale tego samego organu z dnia 21 września 2001 r. Nr XXVIII/208/01 podjętej w sprawie uchwalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Leszno. Wiążący charakter studium wynika nie tylko z przepisu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, ale również z przytaczanego powyżej przepisu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Tymczasem z części graficznej studium wynika, że większość obszaru objętego planem miejscowym, położona jest w ramach terenów nie podlegających urbanizacji, określonych jako lasy, z koniecznością ich zachowania i ochrony. Tym samym ustalenia planu stoją w oczywistej sprzeczności z ustaleniami studium. W przedmiotowej sprawie, organ nadzoru odstąpił od wydania rozstrzygnięcia nadzorczego, w tym zakresie, z uwagi na niewielki obszar objęty planem miejscowym oraz z uwagi na fakt, wydania przez Marszałka Województwa Mazowieckiego decyzji na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (decyzja znak: RW-RM-II.7151.170.2012.KJ z dnia 28 stycznia 2013 r.).

Niezbędne, zdaniem organu nadzoru, jest również stwierdzenie nieważności ustaleń § 20 ust. 1 pkt 8 uchwały, w zakresie w jakim formułuje on zakaz zabudowy w odniesieniu do ustaleń § 13 ust. 2, w którym zakaz zabudowy nie został wprowadzony. W przedmiotowej sprawie organ nadzoru podziela pogląd wyrażony przez WSA w Łodzi w wyroku z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie Sygn. Akt II SA/Łd 256/10 (publ. LEX nr 794958), że „*Jakkolwiek bowiem faktem jest, że przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiują pojęcia „zakazu zabudowy”, jego leksykalne brzmienie nie pozostawia wątpliwości: pod pojęciem zakazu rozumieć należy „zabronienie komuś czegoś” (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 967); pojęcia „zabudowy” nie można natomiast wyklądać w oderwaniu od definicji budowy, zawartej w art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego. Budowa oznacza zaś wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, jego rozbudowę, odbudowę oraz nadbudowę. Również leksykalne określenie pojęcia zabudowy oznacza zresztą wznoszenie na jakimś terenie budowli, ich części lub zespołów (zob. Mały słownik języka polskiego pod redakcją S. Skorupki, H. Auderskiej, Z. Łempickiej Warszawa 1969, str. 969)”.*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/269/2014 Rady Gminy Leszno z dnia 30 stycznia 2014 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części wsi Wólka (podzielona działka o nr ew. 191) w Gminie Leszno*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 5 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 8 zd. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) lub inwestycyjnej, (...)*”;
- § 5 ust. 1 pkt 8 zd. 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „*terenu (...) lub inwestycyjnej (...)*”;
- § 5 ust. 1 pkt 11 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 17 uchwały;
- § 5 ust. 1 pkt 26 uchwały;
- § 7 ust. 2 pkt 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) niezbędne dla realizacji dróg lub zabudowy wycinanie drzew wymaga uzyskania zgody w odrębnym postępowaniu*”;
- § 7 ust. 2 pkt 6 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 2 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) stały (...)*”;
- § 13 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 13 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 15 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 17 ust. 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...), na warunkach określonych przez operatorów tych sieci, bez konieczności zmiany planu (...)*”;
- § 17 ust. 4 uchwały;
- § 17 ust. 5 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) na podstawie opracowań technicznych i bez konieczności zmiany niniejszego planu (...)*”;
- § 20 ust. 1 pkt 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) - według warunków technicznych przyłączenia określonych przez właściwego operatora systemu energetycznego (...)*”;
- § 20 ust. 1 pkt 8 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) a także zakaz zabudowy (...)*”;
- § 22 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) w ramach opracowania projektów budowlanych (...)*”;
- § 26 ust. 1 pkt 2 lit. h uchwały, w zakresie sformułowania: „*(...) - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)*”;

- § 26 ust. 1 pkt 4 lit. b uchwały;
 - § 26 ust. 1 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)”;
 - § 26 ust. 2 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - na warunkach ustalonych przez operatorów sieci (...)”;
 - § 26 ust. 2 pkt 4 lit. b uchwały;
 - § 26 ust. 2 pkt 5 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) - na warunkach określonych przez odpowiednich operatorów sieci”;
 - § 27 ust. 2 pkt 2 lit. b 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:
Jacek Kozłowski

