



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 30 października 2015 r.

Poz. 8624

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.237.2015.MS1 WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 29 października 2015 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1515)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr 108.XV.2015 Rady Gminy Wiązowna z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. „Duchnow – Centrum Handlowe””, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 4 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 2 pkt 15 uchwały;
- § 11 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...), o przepustowości dostosowanej do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno-prawnego, zgodnie z przepisami odrębnymi;”
- § 14 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na podstawie opracowań technicznych (...) bez konieczności zmiany niniejszego planu (...)”;
- § 14 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) bez konieczności zmiany planu (...)”;
- § 15 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powstałej w wyniku wtórnego podziału (...)”;
- § 15 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powstałej w wyniku wtórnego podziału (...)”;
- § 15 pkt 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostki terenowej 2.U/UC, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na obszarach wód powierzchniowych.

## UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2015 r. Rada Gminy Wiązowna, podjęła uchwałę Nr 108.XV.2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. "Duchnow – Centrum Handlowe".

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 2015 r. poz. 199 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym 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.

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

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

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa 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 bowiem z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Egzegeza przytoczonych powyżej przepisów prowadzi do konkluzji, iż zgodnie z wolą ustawodawcy, ustalenia planu muszą zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p., które uwzględniają również wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p. 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.

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 rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów.

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.

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Tymczasem naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 2 pkt 4 i pkt 15** uchwały, w brzmieniu: „*Ilekróć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 4) **kogeneracji rozproszonej** – należy przez to rozumieć skojarzone wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła grzewczego w układach położonych w bezpośrednim sąsiedztwie odbiorców energii, przyłączone najczęściej do sieci rozdzielczej; (...) 15) **urządzeniach kogeneracji rozproszonej** należy przez to rozumieć jednostki lub obiekty wytwórcze przyłączane bezpośrednio do sieci rozdzielczych lub zlokalizowane w sieci odbiorcy, wytwarzające energię elektryczną i ciepło lub chłód, często z energii lub zasobów odnawialnych lub niekonwencjonalnych; ”, w ramach których zmodyfikowano pojęcie kogeneracji zawarte w art. 3 pkt 33 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.), które oznacza „*równoczesne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej lub mechanicznej w trakcie tego samego procesu technologicznego*”; Ponadto w art. 3 pkt 7, 9, 34, 35, 36 i 38 ustawy Prawo energetyczne zdefiniowano pojęcie: procesów energetycznych, urządzeń, ciepła użytkowego w kogeneracji; jednostki kogeneracji, energii elektrycznej z kogeneracji i wysokosprawnej kogeneracji; Przepisy ustawy Prawo energetyczne w sposób kompleksowy regulują powyższe kwestie.*

Kwestie dotyczące naruszeń zawartych w ustaleniach, o których mowa w **§ 2 pkt 4 i pkt 15** uchwały, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych, w tym m.in. w orzeczeniu

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 551/15.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza 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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż podejmując przedmiotową uchwałę wprowadzono także modyfikację normy obowiązującej w ustawie o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń zawartych w **§ 2 pkt 7** uchwały, w których zdefiniowano pojęcie „**powierzchni całkowitej zabudowy**”, przez którą należy rozumieć „*sumę powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych budynku w obrysie zewnętrznym ścian w tym również poddasza, kondygnacji technicznych i magazynowych; powierzchnia całkowita budynku mierzona jest na poziomie posadzki po obrysie zewnętrznym budynku z uwzględnieniem grubości ścian, tynków, okładzin i balustrad;*”.

Podkreślić należy, iż z literalnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definiując w § 2 pkt 7 uchwały pojęcie **powierzchni całkowitej zabudowy**, wprowadzono modyfikację pojęcia określonego w ww. przepisie. Przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. nie pozostawia w zasadzie wątpliwości, że intensywność zabudowy powinna być określona z uwzględnieniem całkowitej zabudowy, a nie tylko tej, która odnosi się do kondygnacji nadziemnych. Tym samym stosowany w urbanistyce i budownictwie wskaźnik intensywności zabudowy stanowi stosunek powierzchni całkowitej wszystkich kondygnacji budynków do powierzchni terenu działki (*vide* wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt II OSK 162/12, Wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu: z dnia 25 września 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 489/13; z dnia 17 lipca 2013 r., sygn. akt II SA/Wr 378/13, wszystkie opubl.: orzeczenia.nsa.gov.pl). Pojęcie kondygnacji zostało zdefiniowane w § 3 pkt 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). 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 nie będąca kondygnacją podziemną].

Zdaniem organu nadzoru regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy, poprzez wprowadzanie definicji *powierzchni całkowitej zabudowy* w § 2 pkt 7 uchwały, organ stanowiący gminy nie mógł nakazać określania sumy pól powierzchni wszystkich kondygnacji nadziemnych, bowiem ustawodawca w przepisach rangi ustawowej określił już sposób ustalania wskaźnika

intensywności zabudowy, a zatem Rada Gminy Wiązowna, 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., która to ustawa zawiera przepisy regulujące zasady obowiązywania planu miejscowego. Zasady obowiązywania aktów prawa powszechnie obowiązującego regulowane mogą być wyłącznie aktami rangi ustawowej.

Kwestionowane przepisy uchwały stanowią nie tylko niezgodną z prawem modyfikację postanowień aktów wyższego rzędu (ustaw, rozporządzeń), ale również w sposób nieuzasadniony rozszerzają 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.

Kwestie powyższe były już przedmiotem orzeczeń sądów administracyjnych, w tym m.in. Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 551/15 oraz z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie Sygn. akt IV SA/Wa 552/15.

Umocowanie rady gminy do definiowania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, pojęć, które już zostały zawarte w obowiązujących przepisach prawa, musi jednoznacznie wynikać z przepisów ustawy upoważniającej do zawarcia w planie miejscowym regulacji w ww. zakresie.

Organ nadzoru wskazuje na sprzeczność pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną przedmiotowego planu miejscowego. Otóż stosownie do ustaleń § 11 pkt 1 lit. a uchwały, plan ustalił szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu dla wód powierzchniowych w szczególności cieków wodnych, kanałów melioracyjnych i zbiorników wodnych, poprzez wprowadzony „zakaz naruszania naturalnego charakteru z wyjątkiem działań koniecznych ze względu na potrzeby wzrostu retencji wodnej, melioracji i ochrony przeciwpowodziowej lub przeciwpożarowej.” Tymczasem na rysunku planu miejscowego, jako element informacyjny, wskazano wody powierzchniowe, do których odnoszą się ustalenia zawarte w § 11 pkt 1 lit. a uchwały, które usytuowane są na terenach z przeznaczeniem pod usługi i obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> (jednostka terenowa 2.U/UC). Jednocześnie w granicach ww. jednostki terenowej wyznaczono nieprzekraczalne linie zabudowy, przez które, stosownie do dyspozycji § 2 pkt 5 uchwały należy rozumieć: „wyznaczone na rysunku planu linie ograniczające przestrzeń, wyłącznie w obrębie której możliwa jest budowa oraz roboty budowlane, przy czym dopuszczalne jest wysunięcie poza wyznaczoną linię zabudowy, na odległość nie większą niż 2,0 m, a) elementów nadwieszonych w szczególności: balkonów, loggii, wykuszy oraz elementów termomodernizacji, b) elementów wejść do budynków w szczególności: schodów, podestów, daszków, pochylni;”. Ponadto zgodnie z § 5 ust. 1 pkt 2 uchwały, „1. Ustala się zasady ochrony i kształtowanie ładu przestrzennego: (...) 2) w zakresie kształtowania zabudowy poprzez: a) sytuowanie budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy, przy czym: - nowe budynki oraz budynki rozbudowywane należy lokalizować zgodnie z wyznaczonymi liniami zabudowy, z uwzględnieniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ustalonymi w przepisach szczegółowych dla terenów, - dopuszcza się zachowanie, bieżącą konserwację, przebudowę istniejących budynków wykraczających poza wyznaczone linie zabudowy przy zachowaniu przepisów ogólnych i szczegółowych dla terenów, - linie zabudowy nie odnoszą się do podziemnych części budynków, w tym parkingów podziemnych, budowli oraz obiektów małej architektury, b) dopuszcza się lokalizację zabudowy bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną, zgodnie z przepisami odrębnymi;”. Jednocześnie w § 19 ust. 3 pkt 18 i 22 uchwały sformułowano ustalenia w brzmieniu: „3. Zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki

*zagospodarowania dla terenu 2.U/UC: (...) 18) ustala się nieprzekraczalną linię zabudowy, zgodnie z rysunkiem planu oraz przepisami § 5 ust.1 pkt 2 lit. a; (...) 22) obowiązują szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu zgodnie z przepisami § 11;*

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że nieprzekraczalna linia zabudowy na terenie 2U/UC „przecina” wody powierzchniowe, bądź znajduje się w obrębie wyznaczonych linii zabudowy, a tym samym umożliwia realizację zabudowy bezpośrednio na „wodach powierzchniowych”, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 11 pkt 1 lit. a uchwały.

W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ust. 1 ww. ustawy. Powyższe stanowi bowiem o naruszeniu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej sprzeczność taka narusza § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który stanowi, że: „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostki terenowej oznaczonej symbolem 2.U/UC, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na *wodach powierzchniowych*.

Organ nadzoru wskazuje, że także w innych ustaleniach uchwały sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. Powyższe dotyczy ustaleń, odnoszących się do całego obszaru objętego planem miejscowym, a więc również terenu oznaczonego symbolem 1.ZL. W **§ 14 pkt 1 lit. b i c** oraz **§ 14 pkt 7 lit. c** sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*Zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej. 1) w zakresie ogólnych zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej: (...) b) dopuszcza się budowę nowej oraz zachowanie, modernizację, rozbudowę i wymianę istniejących obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na terenach innych niż wymienione w lit. a. w miejscach dostępnych dla właściwych służb eksploatacyjnych, zgodnie z przepisami odrębnymi, c) dopuszcza się lokowanie i realizację nowych sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w szczególności stacji transformatorowych, podziemnych przepompowni ścieków, **na podstawie opracowań technicznych na całym obszarze objętym planem, bez konieczności zmiany niniejszego planu** pod warunkiem, że ewentualna uciążliwość tych urządzeń nie będzie wykraczać poza granicę działki na której są lokalizowane, 7) w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) c) dopuszcza się realizację nowych stacji rozdzielczych, transformatorowych oraz transformatorowo - rozdzielczych, na obszarze całego planu bez konieczności zmiany planu,*”.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 782 z późn. zm.), do którego odwołuje się art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., „*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*”.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), każdy grunt leśny, dla którego ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia, gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego

osoby, zaś „pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U z 2014 r. poz. 1153 późn. zm.), lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

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

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

Budowa sieci, obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej, w tym stacji transformatorowych, podziemnych przepompowni ścieków, nie zalicza się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie może być uznana za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zdaniem organu nadzoru, dopuszczenie ich realizacji na terenach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Obszar planu, stanowią m.in. grunty leśne, które wyznaczone zostały, jako jednostka terenowa oznaczona symbolem 1.ZL. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności § 14 pkt 1 lit. b i c oraz § 14 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie, w jakim odnoszą się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL.

Brak również podstaw prawnych do formułowania ustaleń dotyczących:

- braku konieczności dokonywania zmiany planu miejscowego, o których mowa w § 14 pkt 1 lit. b i § 14 pkt 7 lit. c uchwały;
- konieczności dokonania opracowań technicznych, o których mowa w § 14 pkt 1 lit. c uchwały;
- nakładania dodatkowych obowiązków na inwestorów w postaci uzgodnień, uzyskiwania pozwoleń wodno – prawnych, a także zawierania norm otwartych, o których mowa w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. b uchwały.

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 Wiązowna, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): „*Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie 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*”. Zatem uchwalając przedmiotową uchwałę, Rada Gminy Wiązowna nie powinna wprowadzać do planu miejscowego regulacji, które wykraczają poza granice upoważnienia zawartego w przepisach art. 15 ustawy o p.z.p. oraz § 3, 4 i 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

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. Stosownie do przywołanych powyżej uregulowań, Rada Gminy Wiązowna, nałożyła na inwestorów, obowiązki poprzedzające realizację nowych inwestycji. Zdaniem organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zasad dotyczących ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego oraz zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury technicznej, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 3 i pkt 10 ustawy o p.z.p., a także w § 4 pkt 3 i pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W przepisach ustawy o p.z.p. i ww. rozporządzenia, wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności *dostosowania przepustowości rowów melioracyjnych do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno-prawnego zgodnie z przepisami odrębnymi*. Zdaniem organu nadzoru, powyższych ustaleń uchwały, nie można uznać za określenie warunków zagospodarowania terenu, ani wprowadzenia ograniczeń w jego użytkowaniu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. Ponadto organ nadzoru wskazuje, iż nałożenie na inwestora obowiązku przeprowadzenia ww. działań, nie można również traktować, jako wymóg wynikający z przepisów odrębnych.

Kwestie dotyczące melioracji wodnych zostały już w sposób szczegółowy uregulowane w Dziale IV pn. *Budownictwo wodne*, Rozdział 3 pn. *Melioracje wodne* ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.). Z kolei przepisy tej ustawy, w ramach Działu VI pn. *Zarządzanie zasobami wodnymi*, Rozdział 4 pn. *Pozwolenia wodnoprawne*, regulują kwestie dotyczące pozwoleń wodnoprawnych.

Z kolei zgodnie z art. 27 ustawy o p.z.p. zmiana planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim jest on uchwalany. Jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania

przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia od woli podmiotu innego niż gmina.** Powyższe dotyczy również zasad zagospodarowania. Zmiana zaś przeznaczenia terenu, a także zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.08.2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12, publik. <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

Każda zmiana planu, musi się odbyć zgodnie z zachowaniem procedury określonej w art. 14 – 20 ustawy o p.z.p. W ocenie organu nadzoru uzależnianie zapisów planu miejscowego od zaistnienia zdarzeń przyszłych i niepewnych, w dodatku uzależnionych od działań innych podmiotów niż gmina, bez zachowania ustawowej procedury, stanowi istotne naruszenie trybu sporządzenia planu miejscowego, w rozumieniu art. 28 ust. 1, w związku z art. 27 ustawy o p.z.p.

Ponadto przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym **do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należy ustalenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym.** Tymczasem w § 15 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym: 1) ustala się kąt położenia granicy działki do ulicy, na 90°, przy czym dopuszcza się odchylenie o 30°, ustalenie nie dotyczy działek narożnych położonych przy skrzyżowaniach dróg; 2) ustala się minimalną szerokość frontu działki powstałej w wyniku wtórnego podziału – 25,0 m; 3) ustala się minimalną powierzchnię działki powstałej w wyniku wtórnego podziału – 1000 m<sup>2</sup>; 4) dopuszcza się wydzielenie działek powstałych w wyniku wtórnego podziału o parametrach mniejszych niż określone w pkt 2 i 3 wyłącznie pod: a) obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, b) drogę wewnętrzną lub dojazd do działek, c) poszerzenie drogi publicznej.

Z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika, że obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie **parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości**, tj. określenie: **minimalnej lub maksymalnej szerokości frontów działek**, ich powierzchni, a także kąta ich położenia w stosunku do pasa drogowego.

Tymczasem z cytowanych powyżej ustaleń planu miejscowego zamiast zapisów dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, wprowadzono także ustalenia, dotyczące zasad dokonywania **podziału nieruchomości - „wtórnego podziału”**.

W kontekście powyższych unormowań, wskazać należy, że procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości* stanowi **dwie różne, odrębne procedury** określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są

pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca podziałów nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą scalenia i podziału.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymagań wynikających z art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, obligatoryjne jest określenie szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału winny więc określać parametry działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalne lub maksymalne szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Brak pełnych ustaleń w powyższym zakresie wywołuje swoje konsekwencje, wobec niemożności zastosowania w praktyce przepisów odrębnych, w tym przede wszystkim art. 102 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W myśl przywołanego powyżej przepisu, gmina może dokonać scalania i podziału nieruchomości, a szczegółowe warunki scalania i podziału nieruchomości, **nie zaś podziału nieruchomości**, określa plan miejscowy (art. 102 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Z kolei art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, iż scalenia i podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli są one położone w granicach obszarów określonych w planie miejscowym, **albo gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**. Biorąc pod uwagę ustalenia planu miejscowego, w przypadku wystąpienia właścicieli nieruchomości o dokonanie procedury scalenia i podziału nieruchomości nie będzie możliwe ono do przeprowadzenia, wobec braku pełnych ustaleń w powyższym zakresie. Tym samym ustalenia te wprost naruszają art. art. 102 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie możliwości dokonania scalenia i podziału nieruchomości w sytuacji **gdy wystąpią o to właściciele lub użytkownicy wieczysti posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem**.

Z przywołanych powyżej zapisów jednoznacznie wynika, iż 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, dopuszczać lub nie, podział nieruchomości na obszarze objętym planem. Pomimo tego, w przywołanych powyżej ustaleniach uchwały Rada określiła zasady podziałów nieruchomości, polegające m.in. na określeniu minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki oraz kąta położenia granic działek w odniesieniu do linii rozgraniczających dróg.

Zawierając, w omawianym przepisie, regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości Rada Gminy Wiązowna 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. O tym, jaka winna być powierzchnia oraz kąt

położenia działki, będzie decydować możliwość zrealizowania, na proponowanej do wydzielenia działce o wskazanym w planie parametrze, określonego planem przeznaczenia terenu oraz możliwość zrealizowania określonych planem warunków zabudowy, co oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym. Wprowadzenie w uchwale zapisów ograniczających podziały nieruchomości powoduje sprzeczność pomiędzy zapisami ustawowymi, a aktem prawa miejscowego.

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.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 108.XV.2015 Rady Gminy Wiązowna z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. *”Duchnow – Centrum Handlowe”*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 2 pkt 4 uchwały;
- § 2 pkt 7 uchwały;
- § 2 pkt 15 uchwały;
- § 11 pkt 1 lit. b uchwały, w brzmieniu: „(...) o przepustowości dostosowanej do wydajności wodnej obsługiwanej zlewni, w uzgodnieniu z zarządcą rowów i uzyskaniu pozwolenia wodno-prawnego, zgodnie z przepisami odrębnymi;”
- § 14 pkt 1 lit. b uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) na podstawie opracowań technicznych (...) bez konieczności zmiany niniejszego planu (...)”;
- § 14 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie w jakim odnosi się do terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 14 pkt 7 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) bez konieczności zmiany planu (...)”;
- § 15 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powstałej w wyniku wtórnego podziału (...)”;
- § 15 pkt 3 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) powstałej w wyniku wtórnego podziału (...)”;
- § 15 pkt 4 uchwały;
- załącznika graficznego, w odniesieniu do jednostki terenowej 2.U/UC, w zakresie w jakim wynika z niego możliwość realizacji zabudowy na obszarach *wód powierzchniowych*, 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*