



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2017 r.

Poz. 4167

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr LEX-I.4131.93.2017.JF

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 19 kwietnia 2017 r.

dotyczy uchwały Nr XXXVI/193/17 Rady Gminy Leoncin z dnia 22 lutego 2017 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mała Wieś przy Drodze gmina Leoncin.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

LEX-I.4131.93.2017.JF

Warszawa, 19 kwietnia 2017 r.

**Rada Gminy Leoncin
ul. Partyzantów 3
05 - 155 Leoncin****Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2016 r. poz. 446, 1579 i 1948, z 2017 r. poz. 730)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXVI/193/17 Rady Gminy Leoncin z dnia 22 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mała Wieś przy Drodze gmina Leoncin.”, w zakresie ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) pod warunkiem, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym (...)”;
- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 13 ust. 2 uchwały;
- § 15 ust. 7 uchwały;
- § 16 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz zabudowy zagrodowej MN/RM (...) i terenów zabudowy zagrodowej RM (...)”;
- § 16 pkt 12* lit. b i c uchwały (*błędna numeracja punktów);
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. e tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budynków mieszkalnych oraz (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 8-R, 11-R, (...) składającej się z jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynków gospodarczych i usługowych związanych z gospodarstwem rolnym dla gospodarstw rolnych o wielkości powyżej 1,0 ha (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały;
- § 29 ust. 2 uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 8-MN/RM, 9-MN/RM, 11-MN/RM, 16-MN/RM, 19-MN/RM, 20-MN/RM, 22-MN/RM, 26-MN/RM, 31-MN/RM, 13-ZP, 21-ZP, 24-ZP, 28-ZP i 32-ZP.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 22 lutego 2017 r. Rada Gminy Leoncin podjęła uchwałę Nr XXXVI/193/17 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mała Wieś przy Drodze gmina Leoncin.”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1, art. 41 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 29 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

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

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

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

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in.: wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1

ustawy o p.z.p.); walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.), czy prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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

W granicach obszaru objętego planem miejscowym, w ramach jednostki terenowej oznaczonej symbolem 4-WP występuje wał przeciwpowodziowy rzeki Wisły (*quod vide* § 29 uchwały). Skoro na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi to w przypadku istnienia wałów przeciwpowodziowych zastosowanie znajdują przepisy ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.), w szczególności zawarte w jej art. 88n. Z dyspozycji art. 88n ust. 1 ww. ustawy, wynika, że w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zabrania się: przejeżdżania przez wały oraz wzdłuż korony wałów pojazdami lub konno oraz przepędzania zwierząt, z wyjątkiem miejsc do tego przeznaczonych (zakaz nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż korony wałów); uprawy gruntu, sadzenia drzew lub krzewów na wałach oraz w odległości mniejszej niż 3 m od stopy wału po stronie odpowietrznej; rozkopywania wałów, wbijania słupów, ustawiania znaków przez nieupoważnione osoby; **wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dolów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej**; uszkodzania darniny lub innych umocnień skarp i korony wałów.

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

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

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

Tymczasem plan miejscowy w części tekstowej uchwały umożliwia warunkowe dopuszczenie zabudowy w odległości do 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej, poprzez ustalenia **§ 10 pkt 1 lit. c** uchwały, w brzmieniu: „c) Plan wyznacza, w sposób wyróżniony na rysunku Planu, pas terenu o szerokości 50m od stopy wału przeciwpowodziowego po stronie odpowietrznej na obszarze narażonym na niebezpieczeństwo powodzi. W pasie tego terenu zabrania się wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dolów, rowów. **Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem** zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”, podczas gdy, tak jak wskazano wyżej w strefie tej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają wykonywania obiektów budowlanych (art. 88n ust. 1 pkt 4 ww. ustawy).

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

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

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

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

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „*konsumpcji tych przepisów*” przez stosowne ustalenia planistyczne. Tymczasem z ustaleń § 10 pkt 1 lit. c uchwały wynika **możliwość** warunkowego dopuszczenia zabudowy **w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału po stronie odpowietrznej**, co stanowi konieczność stwierdzenia nieważności powyższego zapisu.

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

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. **sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **sygn. akt II OSK 2674/14**,

- w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21.06.2016 r. **sygn. akt II OSK 2592/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1726/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., **sygn. akt IV SA/Wa 1942/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Podobne do przepisów Prawa wodnego, regulacje odnaleźć możemy także na gruncie przepisów ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2016 r. poz. 2134 z późn. zm.). W wyroku z dnia 1 lipca 2014 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w sprawie sygn. akt II OSK 8514 uznał, iż „z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podustawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. (...) Przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem „budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody” w parkach narodowych oraz w rezerwatach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy - w braku podstawy ustawowej - nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, (...).”

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

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

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną, jak również wykluczających się wzajemnie ustaleń, w odniesieniu do terenów: 8-R i 11-R, co stanowi o naruszeniu § 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*”. Zgodnie bowiem z ustaleniami § 23 ust. 1 pkt 1 uchwały „**I. Na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolem R (tereny: 6-R, 18-R, 23-R, 25-R, 27-R, 29-R, 30-R, 33-R) Plan ustala: 1) Przeznaczenie podstawowe – tereny rolnicze,**”, natomiast z ustaleń § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały wynika, iż: „**2) Na terenach 8-R, 11-R, 18-R, 23-R, 25-R, 27-R, 29-R, 30-R dopuszcza się tworzenie nowej zabudowy zagrodowej (...)**”, przy czym zarówno na rysunku planu miejscowego, stanowiącym załącznik nr 1 do uchwały, jak również w części tekstowej planu, brak jest jednostek terenowych **8-R** i **11-R**. Biorąc pod uwagę powyższe niezbędnym jest stwierdzenie nieważności § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania „**(...) 8-R, 11-R, (...)**” w celu osiągnięcia spójności wewnętrznej aktu prawnego.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „*(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie "projekt planu miejscowego"; część tekstowa*

- planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane są w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)";
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „*W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) **obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne**, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.*”;
 - postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: „*Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.” (publ. LEX 1080455);*
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym „*Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.*” (publ. LEX 1070339);
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „*Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;*
 - wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „*Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst*

- planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis." (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „*W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.*”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „*W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.*”;
 - wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że 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. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej*

władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też 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 (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”. Z literalnego brzmienia, cytowanego wyżej artykułu wynika, iż ustalenie przeznaczenia terenu oraz rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu jest jednym z podstawowych elementów składających się na ustalenia planu miejscowego. Konkretyzację art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., możemy odnaleźć w art. 15 tej ustawy, gdzie w sposób enumeratywny wymieniana jest materia, jaka winna znaleźć się w miejscowym planie. I tak, w świetle art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania”. Zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia”, powinny być określone na rysunku planu.

Wskazać przy tym należy również na dyspozycję § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia

poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów;”.

Jak stwierdził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 10 stycznia 2017 r., sygn. akt IV SA/Wa 690/16 „Jeżeli skarżąca podnosi, że ustaleniami § 5 uchwały, „plan dopuścił tereny o zróżnicowanym przeznaczeniu”, w tym dla terenów RM1 i U/RM1, to zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 u.p.z.p., **powinny stanowić odrębne tereny o określonym w sposób jednoznaczny przeznaczeniu, a zgodnie z § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., powinny zostać wydzielone na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczone odrębnym symbolem, adekwatnym do przeznaczenia. (...)**”.

Podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny, wskazane powyżej zasady sporządzania planu miejscowego, bowiem Rada Gminy Leoncin w sposób niejednoznaczny określiła przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 8-MN/RM, 9-MN/RM, 11-MN/RM, 16-MN/RM, 19-MN/RM, 20-MN/RM, 22-MN/RM, 26-MN/RM i 31-MN/RM. Powyższe wynika m.in. z ustaleń § 18 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz § 18 ust. 1 pkt 4 lit. e uchwały, w brzmieniu: „**1. Na terenach oznaczonych na rysunku Planu symbolem MN/RM (tereny: 8-MN/RM, 9-MN/RM, 11-MN/RM, 16-MN/RM, 19-MN/RM, 20-MN/RM, 22-MN/RM, 26-MN/RM, 31-MN/RM) Plan ustala:** 1) **Przeznaczenie podstawowe – zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna** w formie zabudowy wolnostojącej i bliźniaczej oraz **zabudowa zagrodowa**. 2) **Przeznaczenie dopuszczalne – niezbędne do funkcjonowania gospodarstwa domowego nieuciążliwe budynki garażowe lub gospodarcze w formie połączonej lub wolnostojącej, dojazdy wewnętrzne oraz dojścia, jak również urządzona zieleń towarzysząca oraz urządzenia sieci i instalacje infrastruktury technicznej. Dopuszcza się ponadto lokalizację usług podstawowych, bytowych, nieuciążliwych oraz usług agroturystycznych i związanych z jazdą konną. Usługi te mogą być realizowane w budynkach mieszkalnych oraz jako wolnostojące pod warunkiem zachowania wymaganych dla terenu zasad i wskaźników zagospodarowania oraz zapewnienia miejsc parkingowych. (...)** 4) **W zakresie zasad kształtowania zabudowy, parametrów i wskaźników zagospodarowania terenu oraz gabarytów obiektów Plan ustala:** (...) e) **maksymalna wysokość zabudowy: - dla budynków mieszkalnych, usług podstawowych oraz zabudowy zagrodowej – 11m, maksimum dwie kondygnacje nadziemne, (...)**”.

Z kolei zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo **przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego, **ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów**. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Zapisy § 18 ust. 1 uchwały oznaczają niejednoznaczność ustaleń w zakresie przeznaczenia terenu, w tym także w kontekście § 3 ust. 1 pkt 15 uchwały, w brzmieniu: „**1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...)** 15) **usługach podstawowych bytowych nieuciążliwych – należy przez to rozumieć usługi zaspokajające codzienne potrzeby mieszkańców lub stanowiące warsztat pracy mieszkańców obszaru takie jak handel, gastronomia, zdrowie, opieka społeczna, oświata, kultura i turystyka, pensjonaty, rzemiosło, działalność artystyczna, biurowa, naukowa i doradcza o uciążliwości nie wykraczającej poza teren własny oraz będące zgodne z obowiązującymi przepisami odrębnymi i szczególnymi. (...)**”.

Organ nadzoru wskazuje, że w ustaleniach § 18 ust. 1 pkt 1 uchwały Rada Gminy Leoncin posługuje się pojęciem zabudowy jednorodzinnej, której legalna definicja została zawarta w § 3 pkt 2 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), przez którą należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi. Ponadto w § 3 pkt 3 ww. rozporządzenia zdefiniowano pojęcie zabudowy zagrodowej, przez którą należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodnich oraz w gospodarstwach leśnych. Tymczasem wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwi realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają.**

W tym stanie rzeczy wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 ww. rozporządzenia, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zabudowy mieszkaniowej*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 1.1 pn. *tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej*, do którego przypisano oznaczenie literowe *MN* oraz jasnobrązową kolorystykę, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, od *terenów zabudowy zagrodowej w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodnich*, wyodrębnionych w pozycji o liczbie porządkowej 3.3., dla której przypisano oznaczenie literowe *RM* oraz kolorystykę o barwie *kreskowanie żółto – jasnobrązowe*. Biorąc pod uwagę powyższe stwierdzić należy, że są to tereny o różnym przeznaczeniu, dla których winny zostać zastosowane oznaczenia literowe oraz oznaczenia barwne zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przenosząc obowiązujące przepisy w tej materii na grunt niniejszej sprawy stwierdzić należy, iż Rada Gminy Leoncin **nie określiła w przedmiotowej uchwale w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia ww. terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania tych terenów**, a proponując alternatywność przeznaczeń, uchwałodawca scedował swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej), co jest niedopuszczalne.

Pogląd Wojewody Mazowieckiego w powyższej kwestii, znalazł już potwierdzenie m.in. w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13 w sprawie ze skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 26 września 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1259/13. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził, iż jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 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. Zmiana przeznaczenia terenu 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 ugruntowało się w orzecznictwie (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. **Nie można zatem przyjąć, by obligatoryjne ustalenie planu, jakim jest przeznaczenie terenu, nie zostało w sposób precyzyjny określone w planie miejscowym.**

W kontekście tegoż naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje również wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08, z którego wynika, że „(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”. Jeżeli tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Mając na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Gminy Leoncin było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, **a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, oraz ich oznaczenie odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia.** Uchwalony plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania tych terenów, nie spełnia przytaczanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. a także rozporządzenia wykonawczego.

Niejednoznaczne ustalenia w powyższym zakresie zostały również zawarte w § 26 uchwały w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **13-ZP, 21-ZP, 24-ZP, 28-ZP i 32-ZP.** Skoro bowiem na ww. terenach plan ustala przeznaczenie podstawowe – *tereny zieleni urządzonej i przeznaczenie dopuszczalne – niezbędne do funkcjonowania urządzenia sieci i instalacje infrastruktury technicznej realizowane zgodnie z przepisami odrębnymi i szczególnymi, zieleń izolacyjna, zbiorniki wodne dla celów retencji wód opadowych i roztopowych*, zaś z dalszych ustaleń zawartych w § 26 ust. 1 pkt 3 uchwały wynika możliwość realizacji zabudowy kubaturowej, to przy tak ustalonym przeznaczeniu nie jest wiadomym budynki o jakiej funkcji mogą powstać na tym terenie. W tym kontekście wskazać należy, iż sieci i instalacje, o których mowa w ww. ustaleniach uchwały są budowlami, nie zaś budynkami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290 z późn. zm.).

Organ nadzoru wskazuje, że na rysunku planu miejscowego zarówno w ramach terenów oznaczonych symbolami: **13-ZP** i **21-ZP**, jak również w ramach terenów **24-ZP**, **28-ZP** i **32-ZP** **nie określono jakiejkolwiek linii zabudowy**, pomimo dopuszczenia na tych terenach, bliżej nie określonej funkcyjnie, zabudowy kubaturowej. Co prawda zgodnie z ustaleniami § 7 pkt 9 lit. b uchwały wskazano, iż minimalna odległość zabudowy od linii rozgraniczających dróg publicznych klasy L i D wynosi 5,0 m, jednakże tereny oznaczone symbolami 13-ZP i 21-ZP w ogólnie nie graniczą z żadną drogą publiczną, zaś tereny: 24-ZP, 28-ZP i 32-ZP graniczą z drogą 4-KDD, jednakże na rysunku planu miejscowego nie określono żadnej linii zabudowy.

Brak jednoznacznych ustaleń, stwarzać będzie bardzo istotne problemy na etapie realizacji ustaleń planu, w indywidualnych postępowaniach administracyjnych, w których bezpośrednią podstawę prawną stanowi właśnie plan miejscowy i tym samym przesądza o konieczności wyłączenia go, w części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 13-ZP, 21-ZP, 24-ZP, 28-ZP i 32-ZP, z obrotu prawnego. Powyższe ustalenia uchwały stanowią o naruszeniu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, organ nadzoru wskazuje, iż **dla nieruchomości położonych w planie miejscowym na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.), dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100).** Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele **inne niż rolne i leśne.**”. Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

Kwestie dotyczące scalania i wymiany gruntów rolnych i leśnych, regulują przepisy ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700).

Wskazać zatem należy, iż ustalenia § 16 uchwały, dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, jak również ustalenia § 21 ust. 1 pkt 3 lit. a oraz § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały, odnoszące się do terenów zabudowy zagrodowej, naruszają wskazane przepisy ustaw o: p.z.p., gospodarce nieruchomościami oraz o scalaniu i wymianie gruntów.

Reasumując tę część uzasadnienia, stwierdzić należy, iż kwestionowane przepisy uchwały w sposób nieuzasadniony rozszerzają kompetencję organu uchwałodawczego gminy. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. W tej sytuacji, oznacza to konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń w zakresie:

- § 16 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz zabudowy zagrodowej MN/RM (...) i terenów zabudowy zagrodowej RM (...)”;
- § 16 pkt 12* lit. b i c uchwały (*błędna numeracja punktów);
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały

– § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały.

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

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

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

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

Rada Gminy Leoncin nie posiada zatem kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być również sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Tymczasem, oprócz ww. sprzeczności, sformułowano ustalenia warunkowe, a także wykraczające poza zakres ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dotyczy m. in. zapisów zawartych w § 7 pkt 10 uchwały, w brzmieniu: „*Dla budynków istniejących zlokalizowanych całkowicie lub częściowo w pasie pomiędzy linią nieprzekraczalną zabudowy a linią rozgraniczającą drogi Plan dopuszcza ich zachowanie, pod warunkiem, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym. Plan dopuszcza ich nadbudowę. Rozbudowa jest dopuszczalna w sposób nieprzekraczający linii zabudowy.*”.

Należy również wskazać, iż powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której

go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17).

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

- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały, brzmieniu: „1. Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 10) **dostępności komunikacyjnej** - należy przez to rozumieć bezpośredni dostęp z nieruchomości do drogi (ulicy) publicznej lub też dostęp do drogi publicznej poprzez drogę (ulicę) wewnętrzną lub dojazd – tj. wydzieloną z terenu działką, która na zasadach określonych w przepisach odrębnych pełni funkcję wewnętrznej drogi dojazdowej dla pozostałych działek do niej przylegających; w sytuacjach braku technicznej możliwości realizacji ww. dróg dopuszcza się ustanowienie służebności dojścia i dojazdu do danej nieruchomości na działkach sąsiednich w trybie przepisów odrębnych, (...), bowiem w art. 2 pkt 14 ustawy o p.z.p. zdefiniowano pojęcie dostępu do drogi publicznej, przez który należy rozumieć „(...) bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej;”;
 - § 13 ust. 2 uchwały, brzmieniu: „2. **Plan ustala, że realizacja oraz wydzielenie ewentualnych terenów pod realizację urządzeń oraz obiektów budowlanych i związanych z obsługą systemów infrastruktury technicznej obszaru Planu oraz Gminy Leoncin powinno nastąpić w oparciu o opracowania szczegółowe**. Przeznaczenie tych terenów na ww. cele nie będzie sprzeczne z ustaleniami Planu.”, bowiem zawierają odesłanie do procedur nie przewidzianych przepisami prawa;
 - § 15 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. Plan dopuszcza realizację **nie ustalonych Planem dróg dojazdowych wewnętrznych, ciągów pieszych z możliwością dojazdu, dróg rowerowych oraz ciągów pieszych** w terenach przy zachowaniu pozostałych ustaleń Planu oraz przepisów odrębnych i szczególnych.”, podczas gdy z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej; obligatoryjność ustaleń w tym zakresie wynika również z dyspozycji art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a także z dyspozycji § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) **określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami** oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych;”;
- zatem obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, przy czym inwestycjami celu publicznego, o których mowa w art. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p. są m.in. urządzenia infrastruktury technicznej, do których odwołuje się m.in. art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p., a więc **drogi**, obiekty

budowlane, urządzenia i przewody, o których mowa w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2016 r. poz. 2147 z późn. zm.); zgodnie z tym przepisem „Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.”; z kolei zgodnie z art. 6 pkt 1 i 9c ustawy o gospodarce nieruchomościami, realizacja tych inwestycji stanowi cel publiczny;

- **§ 23 ust. 1 pkt 2** uchwały, w brzmieniu: „2) Na terenach 8-R, 11-R, 18-R, 23-R, 25-R, 27-R, 29-R, 30-R dopuszcza się tworzenie nowej zabudowy zagrodowej składającej się z jednego budynku mieszkalnego jednorodzinne, budynków gospodarczych i usługowych związanych z gospodarstwem rolnym dla gospodarstw rolnych o wielkości powyżej 1,0 ha. (...)”, bowiem zgodnie z przywołanym wyżej § 3 pkt 3 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, **przez pojęcie zabudowy zagrodowej**, należy rozumieć w szczególności budynki mieszkalne, budynki gospodarcze lub inwentarskie w rodzinnych gospodarstwach rolnych, hodowlanych lub ogrodniczych oraz w gospodarstwach leśnych; ponadto brak podstaw prawnych do ustalenia w ramach planu miejscowego normatywu powierzchni gospodarstwa rolnego dla potrzeb realizacji poszczególnych obiektów budowlanych; powyższe dotyczy również ustaleń zawartych w **§ 21 ust. 1 pkt 3 lit. e tiret pierwsze** uchwały, w ramach których określono wysokość zabudowy dla budynków mieszkalnych oraz zabudowy zagrodowej, przy czym integralną częścią zabudowy zagrodowej są właśnie budynki mieszkalne;
- **§ 29 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „2. Plan dopuszcza prowadzenie na terenie wału prowadzenie szlaku pieszego lub drogi rowerowej turystycznej pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wyznaczania oraz realizacji.”, bowiem jak wynika z art. 88n ust. 2 i 2a ustawy Prawo wodne „2. Zakazów, o których mowa w ust. 1, nie stosuje się do robót związanych z utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych, a także do robót związanych z budową, przebudową lub remontem dróg rowerowych lub czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego. Zakaz, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, nie dotyczy przejeżdżania rowerem wzdłuż korony wałów. 2a. Budowa, przebudowa lub remont drogi rowerowej oraz wyznaczanie szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego na wale przeciwpowodziowym wymaga zgłoszenia marszałkowi województwa.”.

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

Podsumowując tę część uzasadnienia należy wyraźnie podkreślić, iż zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Kwestionowane zapisy planu naruszają przepisy prawa i ingerują w kompetencje organów poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, wykraczającego poza powszechnie obowiązujące prawo. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie,

które normuje. Uzależniając realizację ustaleń planu od uzyskania zgody oraz dopuszczając zwolnienie od wprowadzonych zakazów *pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych*, wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego zadaniem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Dziedzina ta wymaga trwałości postanowień. Co więcej, wprowadzenie powyższych ustaleń, pozostaje w sprzeczności z zasadą określoną w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którą, wójt gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, przy czym ustawodawcy nie chodzi o gremialne powtarzanie w przepisach uchwały odwołania do przepisów odrębnych (i szczególnych) lecz o ich uwzględnienie w planie poprzez takie sformułowanie ustaleń planistycznych, w tym m.in. w zakresie przeznaczenia terenu, zasad i sposobów zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które spełniają warunki wynikające z tych przepisów.

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

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Leoncin, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w 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. (Sygn. akt K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie *„Zasad techniki prawodawczej”* (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) *„Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7*

i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.". Zgodnie z:

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

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części, w celu osiągnięcia spójności wewnętrznej aktu oraz doprowadzenia do jego zgodności z przepisami zawartymi w aktach hierarchicznie wyższych.

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

- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;
- 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 w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie konieczności powiązania części tekstowej planu z jego częścią graficzną.

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

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

w oznaczeniach kolejnych jednostek redakcyjnych uchwały (*vide* § 16 uchwały, gdzie po pkt 4 kolejnym pkt jest pkt 12).

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXVI/193/17 Rady Gminy Leoncin z dnia 22 lutego 2017 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Mała Wieś przy Drodze gmina Leoncin.”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 3 ust. 1 pkt 10 uchwały;
- § 7 pkt 9 lit. a uchwały;
- § 7 pkt 10 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...), pod warunkiem, że wybudowane zostały w sposób legalny i odpowiadający przepisom odrębnym i szczególnym (...)”;
- § 10 pkt 1 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) Zwolnienie od powyższego zakazu możliwe jest pod warunkiem zachowania obowiązującego trybu prawnego wynikającego z obowiązujących przepisów odrębnych i szczególnych.”;
- § 13 ust. 2 uchwały;
- § 15 ust. 7 uchwały;
- § 16 pkt 3 lit. a uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz zabudowy zagrodowej MN/RM (...) i terenów zabudowy zagrodowej RM (...)”;
- § 16 pkt 12* lit. b i c uchwały (*błędna numeracja punktów);
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały;
- § 21 ust. 1 pkt 3 lit. e tiret pierwsze uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) budynków mieszkalnych oraz (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) 8-R, 11-R, (...) składającej się z jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynków gospodarczych i usługowych związanych z gospodarstwem rolnym dla gospodarstw rolnych o wielkości powyżej 1,0 ha (...)”;
- § 23 ust. 1 pkt 4 lit. a uchwały;
- § 29 ust. 2 uchwały;
- części tekstowej oraz graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 8-MN/RM, 9-MN/RM, 11-MN/RM, 16-MN/RM, 19-MN/RM, 20-MN/RM, 22-MN/RM, 26-MN/RM, 31-MN/RM, 13-ZP, 21-ZP, 24-ZP, 28-ZP i 32-ZP,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Sipiera