



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 22 stycznia 2025 r.

WP-I.4131.250.2024

Rada Gminy Rzewnie

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1465, 1572, 1907 i 1940)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX/50/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r. *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włosciańskie”*.

Uzasadnienie

Na sesji 17 grudnia 2024 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr IX/50/2024 *„w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włosciańskie”*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 2 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „*ustawą zmieniającą*”.

Już na wstępie niniejszego uzasadnienia należy wskazać, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, w podstawie prawnej nie powinien zostać przywołany przepis **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., bowiem nie znajduje on zastosowania w tym przypadku.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 23 grudnia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Rzewnie z 21 grudnia 2024 r., znak: RG.0007.12.2024.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Gminy Rzewnie zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 3 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.250.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie z 8 stycznia 2025 r., znak: RGG 0007.12.2024, na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz przeznaczenia terenów, w kontekście ustaleń obowiązującego *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie*, przyjętego uchwałą Nr XXXVII/154/06 Rady Gminy Rzewnie z 28 kwietnia 2006 r., zmienionego przez Radę Gminy Rzewnie uchwałą Nr III/6/2014 z 30 grudnia 2014 r. i Nr IX/49/2024 z 17 grudnia 2024 r. przy uwzględnieniu rozstrzygnięcia nadzorczego Wojewody Mazowieckiego z 15 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.253.2024.

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 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. 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.

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismami z 10 grudnia 2019 r. i 2 marca 2020 r., Wójt Gminy Rzewnie wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włociańskie*, to w przedmiotowej sprawie zastosowanie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.

Jak wynika z treści **§ 1 ust. 2** uchwały, w brzmieniu: „*2. Granice obszaru objętego planem są wyznaczone na **rysunku planu** sporządzonym na mapie w skali **1:2000**, który jest integralną częścią planu i stanowi załącznik Nr 1 do niniejszej uchwały.*”, **podczas gdy w § 2 ust. 1 pkt 1 tej samej uchwały, ustalono:** „*1. Ilekcioć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: 1) **rysunku planu** - należy przez to rozumieć załącznik graficzny nr 1 do niniejszej uchwały, który został sporządzony w formie rysunkowej na mapie w skali **1:1000**,*”, **jednocześnie na samym rysunku planu zawarto określenie „skala 1:5000”.**

Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), z którego wynika, iż: „*2. Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego.*”.

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 zd. 1 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 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 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 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 Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt

IV SA/Wa 2673/12;

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 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 ulicę, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14) (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).*

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 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 § 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.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku, powyższe sprzeczności dotyczące skali rysunku planu znajdują swoje jednoznaczne potwierdzenie w wyjaśnieniach Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie przekazanych w piśmie z 8 stycznia 2025 r., znak: RG 0007.12.2024, stanowiącym odpowiedź na przywołane powyżej zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 3 stycznia 2025 r., znak: WP-I.4131.250.2024, z których wynika, iż: „(...) 1). Wyjaśniamy iż zaszedł błąd pisarski w tekście uchwały, zamiast skali 1:1000 powinna być skala 1:2000, zaś na załączniku nr 1 jest skala 1:5000, a powinna być 1:2000 2). Przesyłamy wersję papierowa w skali 1:2000 zgodnie z art.16 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2024 poz. 1130 z późn. zm) (...)”.** Tym samym należy stwierdzić, iż zarówno wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu dotyczące skali sporządzonego rysunku planu, jak również brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem w powyższym zakresie, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na naruszenia, o których mowa w dalszej części

uzasadnienia.

W tym miejscu organ nadzoru wskazuje, że przekazany wraz z ww. pismem Przewodniczącego Rady Gminy Rzewnie, rysunek planu miejscowego w skali 1:2000 pomimo, że zawiera prawidłowy przebieg granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, to jednak sposób prezentacji granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią jest sprzeczny z oznaczeniem wynikającym z legendy rysunku plan (brak szrafu), a nadto część graficzna nie zawiera wyrysu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie, wymaganego na podstawie § 7 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Należy także zauważyć, iż zgodnie z treścią ww. art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r.: „*1. Do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związków metropolitalnych, a także ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy: 1) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub do sporządzenia lub zmiany ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i 2) ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu studium lub planu do publicznego wglądu - stosuje się przepisy dotychczasowe.*”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż na sesji 31 stycznia 2018 r. Rada Gminy Rzewnie podjęła uchwałę Nr XXXV/197/2018 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włociańskie, w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały **przepisy ww. ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.**

Jak wynika z uzasadnienia decyzji nr 110/RPP/2020 Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10 lipca 2020 r., znak: BI.RPP.610.149.2020.SRR: „(...) W części tekstowej projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włociańskie zawarto informacje o obszarach szczególnego zagrożenia powodzią oraz zasadach ich zagospodarowania zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy Prawo wodne. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi raz na 100 lat ($Q\ 1\%$), z wyjątkiem obszarów w granicach płytkiego

zalewu tj. do 0,5 m, ustalono zakaz realizowania nowej zabudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy. Na terenach rolniczych, położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, ustalono ograniczenia użytkowania rolniczego tj. stosowanie rozwiązań technologicznych ograniczających przedostawanie się nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, do wód powierzchniowych lub powodziowych. Ponadto, na wszystkich obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustalono zakaz lokalizacji nowych obiektów użyteczności publicznej oraz lokalizacji obiektów mogących stwarzać zagrożenie dla środowiska i ludzi, zakaz podpiwniczania budynków, nakaz stosowania rozwiązań konstrukcyjnych budynków odpowiednio zabezpieczających przed skutkami powodzi, nakaz zachowania i ochrony istniejących mokradeł, lasów, oczek wodnych, starorzeczy. (...)

Również w treści § 10 ust. 1, 2 i 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „1. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi wynosi raz na 100 lat ($Q\ 1\%$), z wyjątkiem obszarów w granicach płytkiego zalewu tj. do 0,5 m, ustala się zakaz realizowania nowej zabudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy. 2. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią ustala się: 1) zakaz lokalizacji nowych obiektów użyteczności publicznej oraz lokalizacji obiektów mogących stwarzać zagrożenie dla środowiska i ludzi, 2) zakaz podpiwniczania budynków, 3) nakaz stosowania rozwiązań konstrukcyjnych budynków odpowiednio zabezpieczających przed skutkami powodzi, 4) nakaz zachowania i ochrony istniejących mokradeł, lasów, oczek wodnych, starorzeczy. 3. Na terenach rolniczych, położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się ograniczenia użytkowania rolniczego tj. stosowanie rozwiązań technologicznych ograniczających przedostawanie się nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, do wód powierzchniowych lub powodziowych.”.

Tymczasem, jak wynika z przekazanego rysunku planu miejscowego w skali 1:2000 stanowiącego załącznik nr 1, w granicach terenów oznaczonych m.in. symbolami: 1MN/ML, 4MN/ML, 7MN, 4MN/U, 5MN/U, 3RZM, 7RZM, 9RZM, 10RZM, 11RZM, 18RZM, 19RZM, 20RZM, 3ML, 4ML, 6ML, 12ML, 13ML, 14ML, 15ML, 16ML, 18ML, 5RZ, 6RZ, 14RZ, 16RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 21RZ, wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy lub też odpowiednio linię zabudowy od lasu, które wbrew przywołanym powyżej ustaleniom § 10 ust. 1 i 2 uchwały, oznaczają możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

Powyższe oznacza, iż odpowiednio dla terenów zabudowy:

- zagrodowej, oznaczonej symbolem literowym RZM, o której mowa w § 14 uchwały;

- mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonej symbolem literowym MN, o której mowa w § 15 uchwały;
- mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej, oznaczonej symbolem literowym MN/ML, o której mowa w § 16 uchwały;
- letniskowej i rekreacji indywidualnej, oznaczonej symbolem literowym ML, o której mowa w § 17 uchwały;
- mieszkaniowej jednorodzinnej i usług, oznaczonej symbolem literowym MN/U, o której mowa w § 18 uchwały;
- związanej z rolnictwem, oznaczonej symbolem literowym RZ, o której mowa w § 22 uchwały,

usytuowanych odpowiednio w całości lub w części w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, Rada Gminy Rzewnie w ogóle nie uwzględniła warunków określonych w § 10 ust. 1 i 2 uchwały, a tym samym doszło również do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu, w zakresie możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Powyższe oznacza istotne naruszenie przepisu art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w związku z § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a także art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie bowiem z definicją zawartą odpowiednio w § 2 ust. 1 pkt 8 i 9 uchwały, przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć *linię, której nie wolno przekraczać przy budowie nowych oraz rozbudowie i odbudowie istniejących budynków*, natomiast przez linię zabudowy od lasu należy rozumieć *odległość od lasu, w jakiej można usytuować budynki z uwzględnieniem warunków technicznych i przepisów odrębnych*.

Ponadto, z treści legendy rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 1, wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy i linia zabudowy od lasu stanowią obowiązujące ustalenia planu, a także zgodnie z treścią ustaleń, zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) *nieprzekraczalne linie zabudowy*, 4) *linie zabudowy od lasu*,”;
- § 5 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 uchwały, w brzmieniu: „1. *Określa się zasady lokalizacji budynków*: 1) *nowe budynki oraz budynki rozbudowywane należy lokalizować zgodnie z nieprzekraczalnymi*

liniami zabudowy: (...) 2) budynki należy lokalizować zgodnie z liniami zabudowy od lasu, 3) dopuszcza się zachowanie oraz nadbudowę istniejących budynków usytuowanych niezgodnie z liniami zabudowy, o których mowa w pkt 1, natomiast zakazuje się ich rozbudowy poza nieprzekraczalne linie zabudowy.”;

- § 14 ust. 3 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RZM: (...) 3. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”;*
- § 15 ust. 4 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN: (...) 4. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”;*
- § 16 ust. 4 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN/ML: (...) 4. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”;*
- § 17 ust. 3 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem ML: (...) 3. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”;*
- § 18 ust. 4 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN/U: (...) 4. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”;*
- § 22 ust. 4 uchwały: „*Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem RZ: (...) 4. W zakresie nieprzekraczalnych linii zabudowy i linii zabudowy od lasu obowiązują ustalenia zawarte w § 5.”.*

Tym samym należy stwierdzić, iż mimo określenia w sposób prawidłowy w § 10 ust. 1 i 2 uchwały, szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy w granicach szczególnego zagrożenia powodzią, **to wbrew decyzji nr 110/RPP/2020 Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10 lipca 2020 r., znak: BI.RPP.610.149.2020.SRR,** w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanych w ramach ww. terenów oznaczonych m.in. symbolami: **3RZM, 7RZM, 9RZM, 10RZM, 11RZM, 18RZM, 19RZM, 20RZM, 7MN, 1MN/ML, 4MN/ML, 3ML, 4ML, 6ML, 12ML, 13ML, 14ML, 15ML, 16ML, 18ML, 4MN/U, 5MN/U, 5RZ, 6RZ, 14RZ, 16RZ, 17RZ, 18RZ, 19RZ, 21RZ,** wynika odpowiednio, możliwość realizacji:

- zabudowy zagrodowej wraz z *możliwością realizacji nowych budynków i adaptacją istniejących budynków jako rozbudowa*, o których mowa w § 14 ust. 1 i 2 uchwały;
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wraz z budynkami usługowymi i *możliwością realizacji nowych budynków i adaptacji istniejących budynków jako rozbudowa*, o których mowa w § 15 ust. 1, 2 i 3 uchwały;
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej wraz z *możliwością realizacji nowych budynków i adaptacją istniejących budynków jako rozbudowa*, o których mowa w § 16 ust. 1 i 3 uchwały;
- zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej wraz z *możliwością realizacji budynków garażowych, gospodarczych i wiat*, o których mowa w § 17 ust. 1 i ust. 2 pkt 2* uchwały (brak zachowania pełnej numeracji jednostek redakcyjnych);
- zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej i usług wraz z *możliwością realizacji nowych budynków i adaptacją istniejących budynków jako rozbudowa*, o których mowa w § 18 ust. 1 i ust. 3 uchwały;
- zabudowy związanej z rolnictwem wraz z lokalizacją *siedlisk i gospodarstw rolnych*, a także *obiektów gospodarczych związanych z hodowlą i produkcją rolną*, o których mowa w § 22 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 uchwały,

przy zastosowaniu *nieprzekraczalnej linii zabudowy i linii zabudowy od lasu*.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „2. W planie miejscowym **określa się obowiązkowo:** (...) 7) **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;** (...) 9) **szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;**”.

Ponadto, zgodnie z mającym zastosowanie w niniejszej sprawie § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia części tekstowej planu miejscowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć przepisy ustawy Prawo wodne, w szczególności zaś **art. 166 ust. 2 pkt 5, ust. 8 i ust. 10 pkt 1, 2, 3, 4 i 5**, z których wynika

odpowiednio, iż: „2. Projekty: (...) 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (...) - wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 8. W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla: 1) planowanej zabudowy, 2) planowanego zagospodarowania - terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 10. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.”.

Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu. Oznacza to, że każda realizacja nowej zabudowy oraz rozbudowa istniejących budynków musiałaby uwzględniać, określone na rysunku planu miejscowego, linie zabudowy w tym również określone w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co wynika także z ustaleń § 5 uchwały. Tym samym, wbrew treści § 10 ust. 1 uchwały, z którego wprost wynika **zakaz realizowania nowej zabudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy**, realizacja budowy, rozbudowy i nadbudowy, wiązałaby się ze zmianą intensywności zabudowy, zmianą gabarytu obiektu czy powierzchni zabudowy, a także ze zmniejszeniem minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

W związku z powyższym, organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie sprowadza się jedynie do wskazania obszarów w planie miejscowym, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., nie ma na celu jedynie wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać

sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, nie jest tylko i wyłącznie wskazanie samych granic obszarów chronionych, w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych, w części tekstowej uchwały, ale sformułowanie konkretnych ustaleń w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Analizując powyższe przepisy organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym **konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP, np. poprzez uwzględnienie wymagań określonych w decyzji nr 110/RPP/2020 Zastępcy Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Białymstoku Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 10 lipca 2020 r., znak: BI.RPP.610.149.2020.SRR, wraz z zachowaniem wewnętrznej spójności części tekstowej uchwały z częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.**

Kwestia konieczności uwzględnienia przepisów odrębnych w ustaleniach planu miejscowego znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „*Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.*”.

W związku z powyższym ponownie należy stwierdzić, iż przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania zarówno wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu, jak również ewidentnej sprzeczności tekstu planu z rysunkiem w zakresie szczególnych warunków

zagospodarowania terenów położonych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, z uwagi na istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Rzewnie podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p. oraz przepisy wykonawcze wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza

możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

Tymczasem, prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkować powinno wprowadzeniem jednoznacznego zakazu zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z dopuszczeniem wyłącznie remontu i przebudowy istniejących obiektów budowlanych.

Tożsame, co do zasady, zakazy zawarte były w nieobowiązujących już przepisach ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), szeroko komentowanych w ramach stanowiska judykatury, w przedmiocie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym Sąd stwierdził: *„Zgodzić się należało z twierdzeniem Wojewody, że takie ustalenia części graficznej i tekstowej planu mogą wywołać u przeciętnego odbiorcy przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenach oznaczonych symbolami m.in. MN, U, MNU – może być zabudowana, podczas gdy taka możliwość istnieje wyłącznie w razie uzyskania indywidualnej decyzji przewidzianej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Mając na uwadze, że analizowane postanowienia uchwały dotyczą tak istotnych treści prawa własności przysługującego poszczególnym podmiotom do nieruchomości objętych obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, to wszelkie ograniczenia wynikające z powszechnego zakazu zabudowy powinny być w sposób jednoznaczny przewidziane w przyjmowanych rozwiązaniach planistycznych. Podkreślenia wymaga to, że Sąd Wojewódzki błędnie zarzuty skargi potraktował jako równoznaczne z domaganiem się przez organ nadzoru wprowadzenia do planu miejscowego zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Jak trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma być literalnie powtórzony w ramach ustaleń planistycznych, ale powinien być uwzględniony przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych. Niewłaściwe jest również wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, że zwolnienie od zakazu zabudowy przewidziane w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego może być uzależnione od dopuszczalności zabudowy terenu w planie miejscowym. Jak wynika wyrażnie z wymienionego przepisu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić od ustawowych zakazów obowiązujących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, o ile zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią. Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany*

przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Konieczność uwzględnienia w aktach planistycznych zakazu zabudowy uregulowanego w art. 88l ust. 1 Prawa budowlanego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 12 lipca 2012 r., II OSK 1063/12; z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 3088/13).”.

Analogiczne stanowisko zawarto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym dobitnie stwierdzono, że: „*W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W planie miejscowym, określa się obowiązkowo m.in. "(...) granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu planu miejscowego zawarte są m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne. (...) Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi. Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Wyszaków nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 14 pkt 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15 i 20 zaskarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewidziano możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego. Podkreślić trzeba, że ilekroć*

ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. 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. Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Zatem jednoczesne wskazanie w zaskarżonej uchwale obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych narusza kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, bowiem jak wskazano wyżej, do jego wyłącznej właściwości należy każdorazowo ocena, czy dana inwestycja może być zrealizowana, a jeśli tak to również przesądza o jej lokalizacji. Zatem zapisy m.p.z.p. powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88l ustawy Prawo wodne może zezwalać na pobudowanie. Porównanie tekstu planu oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach istotnie może występować sprzeczność między tekstem i rysunkiem planu, w zakresie rozumienia oznaczeń terenów szczególnie zagrożonych powodzią i wyjaśnienia, czy tereny zalewowe należą do tej kategorii ochronnej, co wymagało przede wszystkim przeanalizowania przez Sąd I instancji przywołanych wyżej przepisów i wyprowadzenia stosownych wniosków.”.

Identyczne stanowisko zawarto także w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym m.in. z: 19 listopada 2014r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15; 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14; 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 10 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 392/14; 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13.

Mając na uwadze powyższe, a także biorąc pod uwagę definicje nieprzekraczalnej linii zabudowy oraz linii zabudowy od lasu zawarte odpowiednio w § 2 ust. 1 pkt 8 i 9 uchwały, **ponownie należy stwierdzić, iż w ustaleniach części tekstowej i graficznej przedmiotowego planu miejscowego, dla przywołanych powyżej terenów, wprowadzono *de facto* możliwość realizacji budynków oraz ich rozbudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, a tym samym doszło do istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.**

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, iż organ nadzoru

nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu miejscowego z rysunkiem, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2023 r., sygn. akt VIII SA/Wa 264/23, po rozpoznaniu analogicznej sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XLII/293/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście „na” Pilicą z 28 grudnia 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla działki nr ewid. 897, obręb Wólka Magierowa”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej z 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p., a więc do jej kontroli ma zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p., zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. (...) Należy podkreślić, że Wojewoda w złożonej skardze zawarł zarzuty dotyczące naruszenia zarówno zasad sporządzania planu miejscowego, jak i trybu jego sporządzania. Przepis art. 166 ust. 1 pkt 1 P.w. przewiduje,

iż

w celu zapewnienia ochrony ludności imienia przed powodzią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W związku z tym projekt planu miejscowego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w.). Powyższe zasady mają odzwierciedlenie w przepisach

u.p.z.p.

I tak: zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym obligatoryjnie określa się granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Natomiast zgodnie z art. 17 u.p.z.p., określającym procedurę planistyczną, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmuje określone w tym przepisie kolejne czynności, w tym m.in. występuje uzgodnienie projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu

położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p.). (...) Istotą sporu w przedmiotowej sprawie jest ocena, czy kontrolowany m.p.z.p. został uchwalony z uwzględnieniem wymogów organu uzgadniającego w zakresie ustalenia granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz ustalenia w związku z tym zakazu zabudowy na tym obszarze (§ 10 uchwały). Racje ma organ, że plan miejscowy musi być zgodny z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia, tj. w tym przypadku 28 grudnia 2021 r. Z akt administracyjnych sprawy wynika, że na tę datę Rada Miasta dysponowała dwiema odmownymi decyzjami Dyrektora RZGW: z 18 września 2020 t. oraz 18 marca 2021 r. Z uwagi na treść uzgodnienia organ był zobowiązany tak przygotować projekt planu miejscowego, aby wprowadzić uwagi i zmiany wynikające z decyzji odmawiającej jego uzgodnienia. Jak słusznie zauważył skarżący, w przedmiotowych aktach administracyjnych znajduje się pismo z 5 stycznia 2022 r., w którym organ zwrócił się do Dyrektora RZGW o ponowne uzgodnienie projektu planu miejscowego. Należy zauważyć, że czynność ta miała miejsce już po uchwaleniu m.p.z.p., a więc poza procedurą planistyczną dotyczącą kontrolowanej uchwały. Rzeczywiście organ oraz Dyrektor RZGW prowadzili wymianę dokumentacji za pomocą poczty elektronicznej, w wyniku czego organ uzgadniający otrzymał skorygowany projekt przedmiotowego planu, jednak miało to miejsce po uchwaleniu zaskarżonej uchwały, tj. 12 stycznia 2022 r. Nie znajduje żadnego uzasadnienia tłumaczenie organu zawarte w odpowiedzi na skargę, że było to potwierdzenie wykonanej procedury uzgodnieniowej przed uchwaleniem planu, bo nie odnaleziono pisma skierowanego do Dyrektora RZGW w celu uzgodnienia projektu m.p.z.p. w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. Ostatecznie organ uzgadniający wydał pozytywną decyzję dopiero 20 stycznia 2022 t., jednak ta czynność nastąpiła również po uchwaleniu zaskarżonej uchwały. Trudno zrozumieć z odpowiedzi na skargę, jaki projekt planu organ przesłał Dyrektorowi RZGW celem uzgodnienia 12 stycznia 2022 r. w ślad za pismem z 5 stycznia 2022 t., jeżeli już 28 grudnia 2021 t. Rada Miasta podjęła uchwałę w przedmiocie m.p.z.p. Z porównania dat i analizy poszczególnych czynności organu wynika, że Rada Miejska uchwaliła m.p.z.p., którego projekt nie uzyskał uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. i art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w., tj. w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji **rozwiązania przyjęte w zaskarżonej uchwale są tożsame z projektem planu, którego nie uzgodniono decyzją Dyrektora RZGW**

z 18 marca 2021 r. Wynika to jednoznacznie z pisma Dyrektora RZGW z 4 marca 2022 r., który wyjaśniał Wojewodzie jego wątpliwości zawarte w piśmie z 9 lutego 2022 r. Dodatkowo w piśmie z 19 czerwca 2022 r. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że **Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy w wersji, dla której odmówiono uzgodnienia, nie zaś w wersji uzgodnionej. W orzecznictwie sądów**

administracyjnych (por. orzeczenia wskazane w skardze) oraz doktrynie przyjmuje się jednolicie, że pominięcie etapu uzgodnień stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego. *Ratio legis* instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck Warszawa 2011, s.229). Zatem należy przyjąć, że błędne wyznaczenie na rysunku planu miejscowego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia, stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały na podstawie art.28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że naruszenie zasad i procedury uchwalania planu miejscowego w przedmiotowej sprawie dotyczy obligatoryjnego elementu na tyle istotnego, że koniecznym jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały w całości i ponowienie przez Radę Miasta procedury planistycznej. (...)”.

Ponadto, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, w ramach terenów oznaczonych symbolem literowym MN/ML, o których mowa w § 16 uchwały, określono różne wskaźniki zagospodarowania terenu dotyczące minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej.

Jak wynika bowiem z ustaleń zawartych w § 16 ust.7 uchwały: „§ 16. **Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem MN/ML:** (...) 7. Ustala się minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej wynoszący **50%** - dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz **80%**- dla zabudowy letniskowej lub rekreacji indywidualnej.”.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały przez Radę Gminy Rzewnie został również naruszony art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, a także jednorodne zasady kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. 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.

W tym kontekście należy zatem zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz w § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, **różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia na rysunku planu linii rozgraniczających.** Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym m.in. z jej ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 3 i 4 uchwały, w brzmieniu: „1. *Ilekcć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) **terenie** - należy przez to rozumieć obszar, wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i określony symbolem przeznaczenia terenu, zgodnie z rysunkiem planu, dla którego obowiązują ustalenia planu, 4) **symbolu przeznaczenia terenu** - należy przez to rozumieć numeryczne i literowe oznaczenie terenu określające ich przeznaczenie,*”;
- § 3 ust. 1 pkt 2 i 6 uchwały, w brzmieniu: „1. *Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 2) **linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania**, (...) 6) **symbol przeznaczenia terenu,***”;
- legendzie rysunku planu, która określa m.in ***linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania***.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także zapisów samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, określonej za pomocą linii rozgraniczającej, określa się taki teren który jest **jednorodny** nie tylko pod względem przeznaczenia, **ale również zasad zagospodarowania**. Oznacza to tym samym, iż nawet tereny o takim samym przeznaczeniu, **dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania**, na mocy przywołanych przepisów, **muszą być wydzielone względem siebie za pomocą linii rozgraniczających**, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca **zasady zagospodarowania** poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zagospodarowania, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, **należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. w związku z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**, z których wynika, iż **obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu**, w tym:

- **maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy** rozumianej jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- **minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej** w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej;
- **maksymalnej wysokości zabudowy**;
- **linii zabudowy i gabarytów obiektów**;
- **minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową.**

Zasady zagospodarowania dotyczyć więc będą w tym przypadku wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie, przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie, podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą:

- powierzchnia biologicznie czynna;
- intensywność zabudowy;

- wielkość powierzchni zabudowy, która w tym przypadku nie jest wskaźnikiem obligatoryjnym.

Powyższe oznacza, iż **dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określanie wskaźników zagospodarowania terenu w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że wskaźniki te będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost obowiązek ustalenia, w tym przypadku, jednolitego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz jednolitego wskaźnika intensywności zabudowy.**

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia 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, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14 w którym stwierdzono, iż: „***Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np. 0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.***”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z 31 stycznia 2011 r. w sprawie sygn. akt II SA/Gl 1098/10: „*Gdy zaś idzie o pozostałe zarzuty skargi, to dotyczą one poszczególnych zapisów planu miejscowego co do określonego terenu. Stąd też z tych względów zachodziłaby podstawa jedynie do stwierdzenia nieważności uchwały w zakwestionowanych częściach. Do tej kategorii naruszenia zasad sporządzania planu, skutkujących wyeliminowaniem części aktu, należy zaliczyć zapisy § 8 ust. 3 pkt 2 lit. a i d, określające różne wskaźniki minimalnej*

powierzchni biologicznie czynnej dla terenu o symbolu "1KS", co uzasadniałoby stwierdzeniem nieważności uchwały dla terenu o tym symbolu.";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym stwierdzono, iż: „**Odnosząc się do wnioskowania Sądu wskazać należy, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Z powyższego wynika, że plan winien ustalać przeznaczenie terenu oraz określać warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja tych funkcji następuje poprzez określenie w planie: przeznaczenia terenów i wyznaczenia na rysunku linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym wyrażono pogląd, zgodnie z którym dokonany w planie miejscowym wybór przeznaczenia terenu nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Określone w planie miejscowym przeznaczenie terenu powinno być jednoznaczne i nie może budzić wątpliwości co do sposobu zagospodarowania danego terenu już z chwilą wejścia planu w życie (wyrok NSA z dnia 8 sierpnia 2012 r. II OSK 1334/12). Oczywiście zgodzić się należy z Sądem, że nie jest wykluczone lokowanie na danym terenie zabudowy wielorodzinnej pomiędzy zabudową jednorodzinną, jednak ustalenia planu powinny jednoznacznie konkretyzować jednostki ewentualnie części terenu, na których przewiduje się tylko zabudowę jednorodzinną lub tylko wielorodzinną. Wymogu takiego nie spełnia alternatywny sposób określenia przeznaczenia danego terenu.**”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze tożsama z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że **obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania** w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. **Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro**

w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zielen, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. **Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.**";

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Śluszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być

zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenie terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z 11 lipca 2012 r., w którym Sąd stwierdził, iż „*W świetle powyższego Sąd podzielił stanowisko organu nadzoru, że obowiązkiem ustawowym organu stanowiącego gminy jest określenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tym samym tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.*”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 26 lutego 2015 r., sygn. akt II SA/Po 1335/14 w brzmieniu: „*Zgodnie z § 4 pkt 9 lit. a) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych i określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym. **Tereny lokalizacji dróg wewnętrznych z uwagi na ich przeznaczenie i odmienne zasady zagospodarowania powinny być wskazane w części graficznej miejscowego planu oraz zostać wydzielone stałą i nie podlegającą przesunięciom linią rozgraniczającą.***”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „*Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy **wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne***

*przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. **Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu.** Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15, w którym stwierdzono, iż: „Należy także podzielić zarzut Wojewody, że dopuszczenie na terenie objętym planem lokalizacji obiektów gospodarczych związanych z produkcją rolną, bez zastrzeżenia ich parametrów narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 PlanZagospU, który wskazuje na zakres miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Przepis ten stanowi, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Oznacza to, że jeżeli plan dopuszcza jakąkolwiek zabudowę, zasadą jest określenie warunków zabudowy terenu. Wymóg ten konkretyzuje art. 15 ust. 2 pkt 6 PlanZagospU, który stanowi, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo m.in. zasady kształtowania zabudowy, intensywność zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy oraz gabaryty obiektów. Rada gminy dopuszczając określoną zabudowę bez zastrzeżenia jej parametrów, pozwoliła w istocie na dowolność w tym zakresie, co naraża zachowanie ładu przestrzennego.”.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednoznaczne określenie jej wskaźników.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania ze względu na lokalizację planowanej zabudowy, na rysunku planu winny być, w tym przypadku, wydzielone tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania liniami rozgraniczającymi oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania, uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Reasumując, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce, co w tym konkretnym przypadku skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości, z uwagi na konieczność doprowadzenia do spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania, w zakresie zawartości ustaleń planu.

Mając bowiem 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, **nie można przyjąć by dla ww. terenów oznaczonych symbolem literowym MN/ML, ustalono jako przeznaczenie zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i zabudowę letniskową lub rekreacji indywidualnej, określając jednocześnie odmienne wskaźniki**

minimalnej powierzchni biologicznie czynnej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz dla zabudowy lotniskowej lub rekreacji indywidualnej.

W tym miejscu należy również podkreślić, iż zasady prawidłowej legislacji w orzecznictwie i doktrynie ujmuje się jako formalny składnik zasad demokratycznego państwa prawnego i zaufania obywateli do państwa, o którym mowa w art. 2 Konstytucji RP. Zasada określoności prawa jest jedyną zasadą prawidłowej legislacji, która ma charakter absolutny, przy czym określoność przepisów prawa należy wiązać z ich „poprawnością”, „precyzyjnością” i „jasnością”. Poprawność oznacza formułowanie przepisów prawnych zgodnie z prawidłami języka polskiego i zasadami logiki formalnej. Jasność przepisu wiąże się z jego zrozumiałością dla adresatów, w szczególności co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych uprawnień. Precyzyjność przepisów polega na jednoznaczności w ustaleniu ich znaczenia i wskazania skutków prawnych, w konkretności nakładanych obowiązków i przyznawanych praw, tak by ich treść była oczywista i pozwalała na wyegzekwowanie. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 30 października 2001 r. (K 33/00) stwierdził, że przepis tworzący prawa lub nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega oraz powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednolita wykładnia i stosowanie.

Dlatego też zamieszczanie w treści planu ustaleń **w sposób daleko nieprecyzyjny, a nadto wprost naruszający przepisy art. 15 ust. 2 pkt 1 w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.** jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone.

Tymczasem, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia zasad ich zagospodarowania. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być zatem sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyrażnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje.

W tym miejscu uzasadnienia należy również wskazać, iż **w omawianym przypadku nie określono w treści ustaleń szczegółowych § 29 uchwały, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy dla terenu oznaczonego symbolem 1I, dla którego jednocześnie, na rysunku planu miejscowego wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy.**

Należy zauważyć, że obligatoryjność zakresu ustaleń planu miejscowego należy rozpatrywać każdorazowo w odniesieniu do poszczególnych sytuacji gmin. Skoro plan przewiduje realizację obiektów kubaturowych, to powinien on zawierać ustalenia przewidziane w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Co więcej, plan miejscowy jest narzędziem służącym do pogodzenia interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia

zasad ich zagospodarowania. Określenie parametrów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu takich jak maksymalna i minimalna intensywność zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna, należy do jednych z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą również do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. **Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.**

Należy również zauważyć, że jeżeli plan miejscowy dopuszcza do możliwości realizacji różnych obiektów budowlanych, to winien **on bezwzględnie** określać w przypadku:

- budynków: minimalną i maksymalną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, wysokość oraz linie zabudowy;
- innych niż budynki obiektów budowlanych: minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej oraz gabaryty obiektów.

Obowiązek zawarcia w planie zagadnień określonych w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p. nie jest bezwzględny, gdyż musi ulegać dostosowaniu do warunków faktycznych panujących na obszarze objętym planem. **Jeżeli plan w ogóle nie przewiduje zabudowy, to oczywiście nie może przewidywać parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy.** Plan miejscowy zawiera obligatoryjne ustalenia, o jakich mowa w art. 15 ust. 2 ustawy o p.z.p., jeżeli w terenie powstają okoliczności faktyczne uzasadniające dokonanie takich ustaleń (Z. Niewiadomski (red.). Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Wydanie 7, Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa 2013, s. 161).

W tym przypadku należy stwierdzić, iż podjęta uchwała nie spełnienia wymogów art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w zakresie zawartości obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, z uwagi na brak określenia maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, dla terenu oznaczonego symbolem 1I, dla którego wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy na rysunku planu. Mając bowiem na uwadze fakt, iż celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. „ruchu budowlanego”, na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, to w tym przypadku ustalenia § 29 uchwały, nie spełniają wymogów dotyczących obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, że jedną z wartości planowania przestrzennego, o której mowa w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., jest uwzględnienie wymagań ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych. Powyższe wynika również

z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., który zobowiązuje do sporządzenia projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

W przypadku występowania gruntów leśnych zastosowanie, w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego, będą zatem miały m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 82);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2024 r. poz. 530, z późn. zm.);
- ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 r. poz. 1145, z późn. zm.).

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, **gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.**

Stosownie zaś do art. 3 ustawy o lasach: „***Lasem w rozumieniu ustawy jest grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) 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 wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.***”.

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

Definicję zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne zawiera również art. 4 pkt 6 ww. ustawy, zgodnie z którym, przez przeznaczenie gruntów na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

W myśl art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska,

Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, 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 rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

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 rolnego i 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.

W związku z powyższym należy wskazać, że skoro w odniesieniu do obszaru objętego przedmiotowym planem miejscowym stwierdzono występowanie gruntów leśnych w granicach terenów oznaczonych symbolem literowym **L**, to zastosowanie będą tu miały przepisy art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z których wynika, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymagają uzyskania zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne. Zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, sporządzonym w trybie określonym w przepisach ustawy o p.z.p.

Tymczasem, zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 23 ust. 1 i 2 uchwały, w brzmieniu:
„Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem L: 1. Przeznaczenie terenu: teren lasu. 2. Na terenach L dopuszcza się prowadzenie infrastruktury technicznej, dróg leśnych i obiektów służących gospodarce leśnej, zgodnie z obowiązującymi przepisami szczególnymi.”, **Rada Gminy Rzewnie dopuściła realizację urządzeń infrastruktury technicznej w granicach terenów lasów, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.**

W dokumentacji prac planistycznych zamieszczono bowiem decyzję Marszałka Województwa Mazowieckiego Nr 54/2023 z 26 lipca 2023 r., znak: RW-RM-II.7151.79.2023.KJ, który wyraził zgodę na przeznaczenie w przedmiotowym planie miejscowym na cele nieleśne tylko 5,0314 ha gruntów leśnych niestanowiących własności Skarbu Państwa, położonych w obrębach Grudunki i Łachy Włociańskie w gminie Rzewnie, przewidzianych pod: zabudowę zagrodową (MR), zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i letniskową (MN/ML), zabudowę letniskową (ML),

tereny rolnicze (R), tereny dróg publicznych (KZ i KD), tereny dróg wewnętrznych (KDw) i ciągi pieszo-jezdne (KDp), *w granicach oznaczonych fioletową obwódką na załącznikach graficznych w skali 1:2000, które stanowią integralną część wniosku.*

Powyższe oznacza, że Rada Gminy Rzewnie przeznaczyła część obszaru objętego planem miejscowym pod tereny lasów, przy czym jednocześnie wprost dopuściła możliwość realizacji infrastruktury technicznej na tych terenach, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż skoro tereny te w zakresie przeznaczenia zakwalifikowane zostały jako las, to docelowo dla niego zastosowanie znajdują zarówno przepisy ustawy o lasach, jak i o ochronie gruntów rolnych i leśnych, które uniemożliwiają realizację inwestycji na takich terenach, tj. realizacji inwestycji innych niż związanych z gospodarką leśną.

W kontekście poczynionych ustaleń wskazać należy, że **urządzenia infrastruktury technicznej, nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach**, zaś ich dopuszczenie w planie miejscowym wymaga, w związku z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., **wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji** i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. Tym bardziej, że zgodnie z art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami: „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”.

W związku z powyższym, Rada Gminy Rzewnie nie była uprawniona do ustalenia w planie miejscowym innego przeznaczenia niż leśne dla terenów obejmujących grunty leśne, bez uzyskania wymaganej zgody. Brak uzyskania powyższej zgody narusza procedurę sporządzenia planu (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p.), co stanowi o istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru nadmienia, że Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale 7 sędziów NSA z 29 listopada 2010 r., sygn. akt II OPS 1/10 orzekł, że „*zgoda właściwego organu na przeznaczenie gruntu leśnego (rolnego) na cele nieleśne (nierolnicze), zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych, jest aktem stanowiącym konieczną podstawę do zamieszczenia odpowiednich ustaleń w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Brak wymaganej zgody na przeznaczenie gruntów leśnych (rolnych) na cele inne niż leśne (rolnicze) skutkuje naruszeniem procedury uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego w tym zakresie co stanowi przesłankę uznania*

go za nieważny. Podobne stanowisko w omawianej kwestii zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1900/08”.

Kwestia dotycząca konieczności uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne dla potrzeb realizacji sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, była już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, w tym wyrażonych w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 10 grudnia 2019 r., sygn. akt II OSK 242/18;
- 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15;
- 21 czerwca 2016 r., sygn. akt II OSK 2592/14;
- 27 listopada 2015 r., sygn. akt II OSK 2253/15;
- 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13,

a także Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14.

W powyższym zakresie naruszone zostały przepisy art. 15 ust. 1 i art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, co stanowi zarówno o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, jak również o istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania i skutkuje w tym przypadku, koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w całości. Organ nadzoru wskazuje bowiem, iż na terenach lasów nie jest możliwe prowadzenie urządzeń infrastruktury technicznej, które nie są związane z gospodarką leśną, zaś dopuszczenie takiej możliwości oznacza konieczność określenia odpowiedniego przeznaczenia terenów, innego niż leśny.

Jednocześnie należy dodać, iż stwierdzając nieważność uchwały w całości, organ wykonawczy gminy będzie miał możliwość, na podstawie **art. 28 ust. 2** ustawy o p.z.p., **kontynuowania procedury planistycznej zgodnie z wymogami przepisów ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym przed wejściem w życie ustawy zmieniającej**, przy czym podejmując na nowo uchwałę w tym przedmiocie, winien zostać przywołany ww. przepis.

Organ nadzoru nie ma bowiem możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, zaś okoliczności niniejszej sprawy wskazują, że już uchwała w wersji podjętej przez radę nie spełniała kryterium komunikatywności. Stwierdzenie nieważności ustaleń planu w części graficznej dla większości terenów oraz jednostek redakcyjnych bądź ich części, doprowadziłoby do sytuacji, w której pozostała część uchwały nie tylko nie spełniałaby także kryterium komunikatywności, ale również byłaby niewykonalna. W tym miejscu podkreślić należy, że rolą organu nadzoru nie jest weryfikacja poprawności legislacyjnej aktu (poprawianie jej

komunikatywności), ale stwierdzenie jej zgodności z przepisami prawa. Z charakteru naruszeń przepisów prawa materialnego wynika, że w konsekwencji naruszając część przepisów, koniecznym jest eliminowanie całych jednostek terenowych.

Wskazane w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym naruszenia przepisów prawnych stanowią przede wszystkim istotne naruszenie zasad tworzenia planu miejscowego, częściowo zaś istotne naruszenie trybu jego sporządzania i w konsekwencji stanowią przesłankę do stwierdzenia jego nieważności. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych, to niezbędnym było stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10).

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. 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 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 odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa

NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzania nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: „*Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izmom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.*”. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione

do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na organy władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

W przedmiotowej sprawie, mając na uwadze fakt, iż nie doszło do odesłania do nieistniejących zapisów części tekstowej uchwały, jako nieistotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego organ nadzoru uznał brak jednostek redakcyjnych ust. 1 - 4 w § 19 uchwały. Jednocześnie, w kontekście powyższego naruszenia, organ nadzoru zobowiązuje Radę Gminy Rzewnie do poprawnego zachowania ciągłości numeracji jednostek redakcyjnych, przy kolejno podejmowanych uchwałach w przedmiocie planu miejscowego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX/50/2024 Rady Gminy Rzewnie z 17 grudnia 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Rzewnie dla obszaru położonego w obrębie Grudunki i Łachy Włociańskie”, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/