



ROZSTRZYGNĘCIE NADZORCZE

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 107.XV.2015 Rady Gminy Wiązowna z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. *”Wiązowna Kościelna – Gródek bis”*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MN;
- § 17 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3MN;
- § 18 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MN;
- § 19 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5MN;
- § 20 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6MN;
- § 21 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7MN;
- § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU;
- § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3MNU;
- § 25 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MNU;
- § 35 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1E.

UZASADNIENIE

Na sesji w dniu 29 września 2015 r. Rada Gminy Wiązowna, podjęła uchwałę Nr 107.XV.2015 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. *"Wiązowna Kościelna – Gródek bis"*.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.) oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami <Dz. U. Nr 130, poz. 871>), zwanej dalej „*ustawą o p.z.p.*”.

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

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

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

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

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7).

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

Zgodnie z art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), który stanowi, że „*Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego*”.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, przez Radę Gminy Wiązowna, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a jej częścią graficzną.

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

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie

doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia.

W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Stosownie do wymogu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

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

W przedmiotowym przypadku zastosowanie będzie tu miało rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), w szczególności zaś przepisy zawarte w Dziale VI pn. *Bezpieczeństwo pożarowe*, Rozdział 7 pn. *Usytuowanie budynków z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe*. W § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia zawarte zostały ustalenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którymi „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”.

Lokalizowanie zabudowy na terenach przeznaczonych pod zabudowę od lasów, wynika również z ustaleń zawartych w § 7 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: 1) sposób usytuowania budynków zgodnie z nieprzekraczalną linią zabudowy; 2) lokalizacja obiektów budowlanych od lasu zgodnie z przepisami odrębnymi”.

Tymczasem, z dokonanej przez organ nadzoru analizy rysunku planu wynika, że powyższe ustalenia uchwały dotyczące zasad sytuowania zabudowy, na fragmentach terenów oznaczonych symbolami: **5MN, 6MN, 7MN, 2MNU, 3MNU i 4MNU** (od terenów 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL i 6ZL) nie znajdują odzwierciedlenia na rysunku planu, bowiem nieprzekraczalna linia zabudowy w ramach ww. terenów „*dociągnięta*” została do granicy ww. terenów lasów, a więc wyznaczona została **bezpośrednio przy granicy z terenem leśnym**. Z kolei nieprzekraczalna linia zabudowy w ramach terenu oznaczonego symbolem **1E** względem lasu (jednostka terenowa 4ZL) wynosi 6 m.

Stosownie do ustaleń § 2 pkt 2 uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy to wyznaczona na rysunku planu linia przed którą nie może być wysunięte lico zewnętrznej nadziemnej ściany wznoszonego budynku. Linia ta, zgodnie z § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, stanowi obowiązujące ustalenie planu miejscowego.

Wyznaczenie w powyższy sposób nieprzekraczalnej linii, na rysunku planu, w ramach terenów oznaczonych symbolami: **5MN, 6MN, 7MN, 2MNU, 3MNU, 4MNU i 1E**, jest sprzeczna z ustaleniami zawartymi w § 7 pkt 1 i 2 uchwały, zobowiązującymi do wyznaczenia linii zabudowy zgodnie z przepisami odrębnymi. Organ nadzoru wskazuje, że w odniesieniu do wskazanych powyżej terenów, rysunek planu normuje wyznaczenie nieprzekraczalnych linii zabudowy w sposób odmienny od ustaleń zawartych w części tekstowej uchwały.

Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że rysunek planu narusza, w tym zakresie, przepis § 271 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, gdyż nie spełnia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu, o której mowa w przepisach ww. rozporządzenia.

Brak powiązania części tekstowej z częścią graficzną, o której mowa powyżej, stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i wywołuje skutki prawne w postaci konieczności stwierdzenia nieważności jego ustaleń. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru w kwestii uwzględniania sąsiedztwa lasów, podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach z dnia:

- 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w sprawie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Ostrów Mazowiecka; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia – „Najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej P-21, nieprzekraczalna linia zabudowy „dociągnięta” do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy.”;
- 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/200/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Głinojeck dla terenów oznaczonych symbolami 115 P.U i 65 P.U oraz działek nr 8 i 10”; Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w ww. wyroku stwierdził nieważność wprowadzonych przez gminę do planu miejscowego, ustaleń w zakresie sytuowania zabudowy od granicy lasu, uzasadniając, że „Wymogi dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”] ustaleń tych nie uwzględniono w sporządzanym planie miejscowym, chociażby poprzez określenie nieprzekraczalnej linii zabudowy od terenów przeznaczonych pod zalesienia oraz od terenów leśnych”;
- 30 grudnia 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1851/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XIX/201/2013 Rady Miejskiej w Głinojecku z dnia 31 stycznia 2013 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w obrębie Rumoka, gmina Głinojeck”, w którym przedstawił identyczne stanowisko, jak w wyroku z dnia 27 listopada 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13;
- 25 czerwca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 629/14, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) Projekt planu miejscowego winien być sporządzony zgodnie z przepisami odrębnymi (art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wymogi, dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, określają przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 ze zm.). Zgodnie z § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia

- "najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień". Tym samym określona na rysunku planu, w ramach jednostki terenowej 3MN2, 3R/RM oraz 7MN2, nieprzekraczalna linia zabudowy "dociągnięta" do granicy terenu leśnego narusza przytoczone powyżej przepisy (...)"
- 22 lipca 2014 r. Sygn. akt IV SA/Wa 595/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „(...) Tak ustanowione przepisy prawa miejscowego wprowadzają jedynie niepewność co do obowiązującego prawa. Trudno bowiem wyinterpretować znaczenie ww. a zawartego w § 13 ust. 20 zd. 1 uchwały przepisu, skoro jednocześnie plan nie odsyła do konkretnych przepisów określających obowiązki dla terenów pozostających w sąsiedztwie lasu czy terenów przeznaczonych do zalesienia, a jeśli chodzi o linię zabudowy wyznaczaną w stosunku do ściany lasu – winny ją wprost ustalać przepisy części tekstowej i graficznej mpzp w ramach obowiązujących w tym zakresie przepisów. Wskazał na to wojewoda w skardze przywołując § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (...)"

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej przepisy oraz ustalenia planu, w których umożliwiono na terenach oznaczonych symbolami: 5MN, 6MN, 7MN, 2MNU, 3MNU i 4MNU lokalizowanie zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu, w związku z wyznaczeniem na rysunku planu nieprzekraczalnej linii zabudowy „dociągniętej” do terenów oznaczonych symbolami: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL i 6ZL, a także w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1E w ramach którego nieprzekraczalna linia zabudowy względem terenu 4ZL wyznaczona została w odległości 6 m, stwierdzić należy, że uchwała narusza przepisy § 218 ust. 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, w zakresie bezpieczeństwa pożarowego, oraz przepisy: art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem organu nadzoru, zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych, winno być realizowane poprzez „**konsumpcję tych przepisów**” w ustaleniach planistycznych. Nie może być uznane za spełnienie zastosowania przepisów odrębnych ustanowienie w uchwale odwołania się do tych przepisów (*vide* § 7 pkt 2 uchwały) i jednocześnie sporządzenie rysunku planu z naruszeniem tych przepisów. Powyższe oznacza konieczność stwierdzenia nieważności wskazanych powyżej jednostek terenowych.

Przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a jej częścią graficzną również w odniesieniu do oznaczonych, na rysunku planu miejscowego, rowów melioracyjnych. Otóż stosownie do ustaleń § 10 pkt 1 lit. a uchwały „*W zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, ustala się: 1) zakaz lokalizacji budynków w odległości mniejszej niż: a) 3,0 m od górnej krawędzi skarpy rowu,*”. Skoro w powyższych ustaleniach uchwały wprowadzono zakaz zabudowy nie tylko na samym rowie, ale również w pasie 3,0 m od górnej krawędzi jego skarpy, to ustalenia w tym zakresie winny być skorelowane z ustaleniami części graficznej. **Tymczasem na rysunku planu miejscowego, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN, jako oznaczenie informacyjne wskazano rowy melioracyjne, do których odnoszą się ustalenia § 10 pkt 1 lit. a uchwały, przy czym w związku z usytuowaniem, na rysunku planu miejscowego, nieprzekraczalnej linii zabudowy „przecinającej” ww. rowy melioracyjne, wynika wprost możliwość realizacji zabudowy na ww. rowach, jak i w strefie 3,0 m od górnej krawędzi ich skarp.** Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w przytoczanych powyżej ustaleniach: § 2 pkt 2 i § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro intencją uchwałodawcy było wprowadzenie ograniczenia w zabudowie ww. rowów to takie ograniczenia winny znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku

planu miejscowego. W tym kontekście należy przywołać tu dyspozycję § 7 pkt 6, 7 i 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zgodnie z którym „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 6) granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych; 7) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia; 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu;”, jak również § 8 ust. 2 zd. 1 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym: „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.”.

Brak określenia nieprzekraczalnej linii zabudowy oznacza, iż z części tekstowej *expressis verbis* wynika zakaz realizacji zabudowy w odległości mniejszej niż 3,0 m od górnej krawędzi skarpy rowu, zaś z części graficznej, również wprost wynika z kolei możliwość realizacji zabudowy nie tylko w odległości 3 m od „górnjej krawędzi skarpy rowu”, ale również bezpośrednio na samym rowie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należy wziąć również pod uwagę przepis art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz cytowany powyżej § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnie, z którymi projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu, będący załącznikiem graficznym do uchwały, nie spełnia powyższych wymogów, z uwagi na brak określenia linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Dotyczy to nie wyznaczonych na rysunku planu rowów melioracyjnych, w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę.

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

W przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia, terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej.

W tym kontekście, wykładnia wspomnianego art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym

terenie zadań o różnych funkcjach, **wszakże pod jednym warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają**.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, wskazać należy, że z analizy treści oraz formy tj. sposobu zapisu, konstrukcji, samej uchwały, w odniesieniu do ww. obszarów wykluczają się one wzajemnie, co nie zostało uwzględniono w rozpoznawanej sprawie. Doszło tym samym do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w stosunku do *rowów melioracji szczegółowej*.

Stosownie do zapisów § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, na rysunku projektu planu miejscowego stosuje się podstawowe oznaczenia literowe, zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia. W tabeli zawierającej podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów, które należy stosować na projekcie rysunku planu miejscowego, w ramach *terenów zieleni i wód*, wyodrębniono m.in. w pozycji o liczbie porządkowej 5.8 pn. *tereny wód powierzchniowych śródlądowych (rzeki, jeziora, stawy, strumienie, kanały)*, jako odrębny rodzaj przeznaczenia, do którego przypisano oznaczenie literowe WS. Biorąc pod uwagę fakt, iż tereny zieleni i wód są innym rodzajem przeznaczenia, niż tereny przeznaczone pod zabudowę (np. mieszkaniową jednorodziną), to tereny te stanowią inne przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem również winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej.

Zważyć przy tym należy również na fakt, iż skoro na obszarze objętym planem miejscowym występują rowy melioracyjne, to zgodnie z wolą ustawodawcy, wyrażoną m.in. w art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych, to wody te należało uwzględnić w sporządzanym planie miejscowym. Organ nadzoru wskazuje, iż zgodnie z dyspozycją art. 70 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469 z późn. zm.) „*Melioracje wodne polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią*”. W przepisie tym, w sposób jednoznaczny wskazano cel funkcjonowania urządzeń melioracji wodnych, który związany jest przede wszystkim z produkcją rolniczą. Podkreślić przy tym również należy, iż np. w rozumieniu ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2015 r. poz. 909 z późn. zm.), **gruntami rolnymi są m.in.** grunty pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa (art. 2 ust. 1 pkt 2) **pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji** oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi (art. 2 ust. 1 pkt 7), torfowisk i oczek wodnych (pkt 9). Oznacza to, że w świetle ww. ustawy, grunty pod urządzeniami melioracji wodnych, stanowią grunty rolne i tym samym podlegają szczególnej ochronie.

Organ nadzoru wskazuje, że biorąc pod uwagę przytoczone powyżej przepisy, rowy melioracyjne winny stanowić odrębny rodzaj przeznaczenia od terenów z przeznaczeniem pod zabudowę (jednostki terenowe: **1MN, 2MN, 3MN, 4MN i 5MN**) i tym samym winne zostać wyznaczone liniami rozgraniczającymi m.in. w związku z wymogiem określonym w art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „(...) *miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych”*. Jeżeli

tego nie czyni, budząc wątpliwości zasadniczej natury co do przeznaczenia terenu, to rzeczywiście może stanowić zagrożenie dla standardów demokratycznego państwa, powielając wątpliwości na etapie rozstrzygnięć indywidualnych. W konsekwencji taki plan to prosta droga do niekończących się sporów interpretacyjnych. I oczywiście nie chodzi tu o „zwykłe” wątpliwości interpretacyjne pojedynczych norm prawnych, poddające się wykładni, ale takie, które dotyczą kluczowych kwestii jak przeznaczenie terenu”.

Reasumując, skoro przedmiotowe rowy znajdują się na terenach przeznaczonych m.in. pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, to tereny rowów stanowią inne, wykluczające się przeznaczenie, dla których obowiązują również odrębne zasady zagospodarowania, a zatem winny zostać wydzielone za pomocą linii rozgraniczającej i oznaczone, zgodnie z przepisami wykonawczymi do ustawy o p.z.p., symbolem WS. Wskazać również należy, iż wprowadzając ustalenia w formie nakazów, w stosunku do obszaru, który nie został wyznaczony na rysunku planu, jak również formułując go w odniesieniu do **górnjej krawędzi skarpy rowu, która nie jest identyfikowalna w ramach obszaru objętego planem miejscowym** to stwierdzić należy, że powyższe stanowi o naruszeniu zarówno art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. [„*Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną (...)*”], jak również przytoczonych powyżej przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym w szczególności zawartych w § 8 ust. 2.

Powyższe należy również rozpatrywać w kontekście naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z ustaleniami zawartymi w § 10 pkt 1 lit. a uchwały, wprowadzającymi zakaz zabudowy w odległości 3,0 m od górnej krawędzi skarpy rowów melioracyjnych. Skoro zatem z części tekstowej wynika zakaz zabudowy od krawędzi rowów melioracyjnych to winien on znaleźć swoje odzwierciedlenie na rysunku planu miejscowego. Tymczasem z rysunku planu miejscowego wprost wynika możliwość realizacji zabudowy na ww. rowach.

W świetle powyższego wskazać należy, że stosownie do wymogów art. 2 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.), przepisy tej ustawy nie naruszają przepisów odrębnych, a w szczególności prawa wodnego w odniesieniu do urządzeń wodnych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy Prawo wodne, urządzenia wodne to urządzenia służące kształtowaniu zasobów wodnych oraz korzystaniu z nich, a w szczególności: „*budowle: piętrzące, upustowe, przeciwpowodziowe i regulacyjne, a także kanały i rowy*”. Organ nadzoru wskazuje, że kwestii budownictwa wodnego, został poświęcony cały Dział IV ustawy Prawo wodne, pod takim właśnie tytułem. Stosownie do art. 62 ust. 2 ustawy Prawo wodne, przepisy zawarte w art. 63 do 66 nie naruszają przepisów ustawy Prawo budowlane. Zatem skoro zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy Prawo budowlane oraz art. 62 ust. 2 ustawy Prawo wodne przepisy tych ustaw nie naruszają wzajemnie regulacji dotyczących obiektów budowlanych będących urządzeniami wodnymi, oznacza to, że zachodzi przypadek współstosowania tych ustaw. Łączne stosowanie Prawa budowlanego i Prawa wodnego do urządzeń wodnych oznacza, że w braku szczególnych zwolnień wykonanie urządzenia wodnego będzie wymagało zarówno pozwolenia na budowę (albo zgłoszenia), jak i pozwolenia wodnoprawnego (wyrok NSA z dnia 22 października 2010 r., II OSK 1654/09, LEX nr 746714). W takiej sytuacji w pierwszej kolejności inwestor obowiązany będzie uzyskać pozwolenie wodnoprawne, bowiem kolejność taka wynika z art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane (konieczność dołączenia pozwoleń wymaganych przepisami szczególnymi). Przepisy Prawa wodnego są regulacją szczególną w stosunku do przepisów Prawa budowlanego, zatem przy współstosowaniu obu aktów ustawowych w pierwszej kolejności obowiązkiem inwestora jest uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego, gdyż determinuje to dalszy tok postępowania zmierzającego do uzyskania pozwolenia na budowę. Legitymowanie się przez inwestora obu tymi decyzjami umożliwia rozpoczęcie budowy obiektu budowlanego będącego jednocześnie urządzeniem wodnym. Dalszą konsekwencją współstosowania omawianych ustaw jest, na co również zwrócił uwagę NSA w powołanym wyżej wyroku z dnia 22 października 2010 r., II OSK

1654/09, możliwość podejmowania przez organy nadzoru budowlanego działań zmierzających do ustalenia stanu technicznego urządzenia wodnego. Naczelny Sąd Administracyjny uznał, że przepis art. 81c ust. 2 Prawa budowlanego, pozwala nałożyć na uczestników procesu budowlanego, właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego obowiązek dostarczenia w określonym terminie odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz, co odnosi się również do urządzeń wodnych określonych w art. 9 ust. 1 pkt 19 lit. a ustawy Prawo wodne. Przepis ten będzie miał również zastosowanie do innych podmiotów, do których odnosi się Rozdział 6 ustawy Prawo budowlane, dotyczącego utrzymania obiektów budowlanych, co ma istotne znaczenie w niniejszej sprawie.

Z powyższych ustaleń wynika, że w części tekstowej plan wprowadza istotne ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, których brak jest w części graficznej. Skutkuje to wzajemnie wykluczającymi się ustaleniami poszczególnych części planu. Oczywistym jest, że zakaz zabudowy, o którym mowa w tekście planu nie jest równoznaczny z dopuszczeniem zabudowy, który wynika z rysunku planu miejscowego. Wprowadzenie do planu miejscowego ograniczeń winno być jednoznaczne, nie budzące jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych, co do jakiego obszaru się one odnoszą. W tej sytuacji niezbędne jest stwierdzenie nieważności wskazanych powyżej jednostek terenowych, przy czym, w przypadku terenu oznaczonego symbolem 5MN, stwierdzenie nieważności dotyczy również określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy względem terenu leśnego.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń. Naruszenia te legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego, przy czym wskazać należy, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały, lecz może jedynie stwierdzić jej nieważność w zakresie dotkniętym wadą prawną.

Stwierdzenie nieważności ww. uchwały w zakresie określonym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 107.XV.2015 Rady Gminy Wiązowna z dnia 29 września 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego p.n. *”Wiązowna Kościelna – Gródek bis”*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 15 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1MN;
 - § 16 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MN;
 - § 17 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3MN;
 - § 18 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MN;
 - § 19 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 5MN;
 - § 20 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 6MN;
 - § 21 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 7MN;
 - § 23 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNU;
 - § 24 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 3MNU;
 - § 25 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 4MNU;
 - § 35 uchwały oraz w części graficznej w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 1E,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:
wz. *Dariusz Piątek*
Wicewojewoda Mazowiecki