



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 4 listopada 2017 r.

LEX-I.4131.287.2017.MO

Rada Miejska Sierpca
ul. Piastowska 11a
09 – 200 Sierpc

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 365/XLVI/2017 Rady Miejskiej Sierpca z 4 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpc dla obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpicy, w:

- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem P 1.3, w zakresie działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 195, 196 i 197, położonych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią;
- części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: MNU 2.2, MN 2.1.2 i K 2.6, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w granicach obszarów o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 4 października 2017 r. Rada Miejska Sierpca podjęła uchwałę Nr 365/XLVI/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpc dla obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpicy.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

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

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

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

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

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

stanowi załącznik do uchwały. Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna.

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, 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”.

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.

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.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu uchwały doszło do wewnętrznie sprzecznych ustaleń uchwały, dotyczących możliwości realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: P 1.3, MNU 2.2, MN 2.1.2 i K 2.6 oraz do naruszenia przepisów odrębnych, mających zastosowanie przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego.

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 odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż: „*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;*”;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który nakazuje w tekście planu miejscowego zawarcie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie

odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

- § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który nakazuje, by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- art. 88k pkt 1 i 5 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121 z późn. zm.), w brzmieniu: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych (...) 5) budowę, rozbudowę i utrzymywanie budowli przeciwpowodziowych;”;
- art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, w brzmieniu: „1. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym:
1) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych, z wyjątkiem dróg rowerowych;
2) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk;
3) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.”.

Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały, mapa zagrożenia powodziowego dla rzeki Sierpienicy, nie została sporządzona, to zgodnie z art. 17 ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159 z późn. zm.), w brzmieniu: „**Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych:** (...) 2) **uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą**”, to „**Studium dla potrzeb ochrony przeciwpowodziowej – Etap I – rzeka Sierpienica**”, zwane dalej „studium dla rzeki Sierpienica”, **zachowało swą moc obowiązującą**. W związku z powyższym Rada Miejska Sierpca, podejmując uchwałę Nr 365/XLVI/2017 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpc dla obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpienicy, na mocy przywołanego powyżej art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, zobligowana była do uwzględnienia ustaleń studium dla rzeki Sierpienicy.

Organ nadzoru wskazuje, że kwestie dotyczące możliwości realizacji jakiegokolwiek zabudowy:

- **przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.)**, na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował **art. 82 ust. 2 ustawy Prawa wodnego**, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności

stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;

- **po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.),** na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 18 marca 2011 r.);
- art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (od 18 marca 2011 r.).

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy, prowadzi do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej **na etapie projektowania inwestycji**.

Z załączonego do dokumentacji prac planistycznych uchwały, postanowienia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Nr 1843/P/NZW/17 z dnia 26 lipca 2017 r., znak: NZW/NI-3/0221/327/2017 uzgadniającego projekt przedmiotowego planu miejscowego wynika, że zwolnienie od zakazów obowiązujących na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zostało wydane przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, w odniesieniu do działek położonych w Sierpcu, oznaczonych numerami ewidencyjnymi:

- 209/1 i 211/1, położonych w granicach terenu P 1.3 – decyzja Nr 418/D/TC-U/14 z 18 czerwca 2014 r.
- 194 i 193, sąsiadujących z obszarem P 1.3 – decyzja Nr 344/D/TC-U/14 z 9 czerwca 2015 r.

W związku z wydanymi decyzjami oraz „*biorąc pod uwagę fakt, że wszelkie zagospodarowanie terenów położonych w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, poprzez odwołanie do przepisów odrębnych dotyczących tych obszarów, zawartych w ustawie Prawo wodne, może być realizowane po uzyskaniu od Dyrektora RZGW decyzji zwalniającej od zakazów*”, Dyrektor RZGW uznał „*wprowadzone do planu przeznaczenie terenu P 1.3 za dopuszczalne*”.

Tymczasem z rysunku uchwalonego planu miejscowego wynika, że na terenie oznaczonym symbolem **P 1.3**, w granicach wyznaczonego na nim obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, oprócz działek nr ew. 209/1 i 211/1, znajdują się również działki oznaczone nr ew. 195, 196 i 197, dla których nie uzyskano zwolnienia od zakazów obowiązujących na tym obszarze.

Teren P 1.3 przeznaczony został pod zabudowę produkcyjną, składową i magazynową. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w § 18 pkt 1, pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dla terenu oznaczonych symbolami: P 1.3: 1) przeznaczenie: tereny zabudowy produkcyjnej, składów*

i magazynów; 2) podstawowe przeznaczenie terenu: a) zabudowa produkcyjna, składowa i magazynowa; b) zabudowa produkcyjna, składowa i magazynowa związana z przetwórstwem rolniczym, produkcją żywności, przechowywaniem i obrotem żywnością i innymi produktami pochodzenia roślinnego lub zwierzęcego oraz obsługą rolnictwa; 3) przeznaczenie uzupełniające: usługi nieuciążliwe, dojścia, dojazdy, place manewrowe, drogi wewnętrzne, zieleń, urządzenia infrastruktury technicznej i OZE;”.

W ramach szczególnych warunków zabudowy i zagospodarowania terenu P 1.3, zawarto w § 18 pkt 9 lit. a uchwały, ustalenia w brzmieniu: „a) część terenu położona jest w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią – obowiązują przepisy odrębne z zakresu prawa wodnego oraz ustalenia § 13 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 oraz § 14 ust. 1 pkt 1 i ust. 2.”.

Zgodnie z ustaleniami:

- § 13 ust. 1 pkt 1 uchwały, „1. Na rysunku planu oznaczono: 1) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi: a) obszary szczególnego zagrożenia powodzią; b) granicę obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczającą zasięg wód powodziowych Q1%, na których prawdopodobieństwo wystąpienia jest średnie i wynosi raz na 100 lat;”;
- § 13 ust. 2 uchwały, „2. Ochrona obszarów, o których mowa w ust. 1 prowadzona jest w oparciu o stosowne przepisy odrębne oraz zgodnie z ustaleniami niniejszej uchwały.”;
- § 14 ust. 1 pkt 1 uchwały, „1. Na rysunku planu oznaczono: 1) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi: a) obszary szczególnego zagrożenia powodzią; b) granicę obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, wyznaczającą zasięg wód powodziowych Q1%, na których prawdopodobieństwo wystąpienia jest średnie i wynosi raz na 100 lat;”;
- § 14 ust. 2 uchwały, „2. W granicach obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 1 obowiązują przepisy odrębne z zakresu prawa wodnego oraz ustalenia zawarte w § 13.”.

Z wyznaczonych na terenie P 1.3 nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że zabudowa została dopuszczona na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, również w granicach działek nr ew. 195, 196 i 197.

Stosownie do ustaleń § 2 pkt 1 uchwały, poprzez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć „wyznaczoną na rysunku planu linię ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się wznoszenie budynków, która może być przekroczona, o ile ustalenia szczegółowe planu tak stanowią i na warunkach ustalonych w planie. Linie zabudowy nieprzekraczalne nie dotyczą: a) realizacji elementów termomodernizacji; b) części podziemnych budynków; c) wykraczających poza obrys budynku, nie więcej niż 1,5 m, takich części budynków, jak balkony, werandy, wykusze, tarasy na gruncie, okapy i nadwieszenia dachu, schody zewnętrzne, rampy; d) obiektów małej architektury; e) tymczasowych obiektów budowlanych;”. Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, nieprzekraczalne linie zabudowy stanowią obowiązujące oznaczenia graficzne.

Dla terenu P 1.3, w ramach ustaleń dotyczących wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w § 18 pkt 6 lit. g uchwały, ustalono, że „g) nieprzekraczalne linie zabudowy zmienne zgodnie z przebiegiem i wymiarowaniem określonym na rysunku planu;”.

Z rysunku planu wynika, że uchwałodawca, w odniesieniu do działek nr ew. 195, 196 i 197, nie uwzględnił stosownych zakazów, pomimo wprowadzonego w § 13 ust. 2 i § 14 ust. 2 obowiązku stosowania przepisów ustawy Prawo wodne.

Określenie dla takiego terenu funkcji, zasad zagospodarowania, parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, jak dla terenów pozostających poza zasięgiem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, nawet bez skorelowania ustaleń szczegółowych z przepisami odrębnymi, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej ochrony przed powodzią. Skoro wolą ustawodawcy jest, by w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią,

to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę.

W przedmiotowej sprawie, nie uzyskano decyzji zwalniających z zakazów, o których mowa w art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w odniesieniu do działek oznaczonych nr ew. 195, 196 i 197, położonych w granicach terenu P 1.3, co w sposób istotny narusza ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, **ustawowy zakaz zabudowy nie ma być powtórzony literalnie, w ramach ustaleń planistycznych, czy też pośrednio np. poprzez zawarcie sformułowania „zgodnie z przepisami odrębnymi”, ale winien być przede wszystkim uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.** Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności uchwały w odniesieniu do terenu P 1.3, w granicach działek nr ew. 195, 196 i 197, w zakresie obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

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

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 12 lipca 2012 r., sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 czerwca 2014 r., sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 10 lipca 2014 r., sygn. akt II OSK 392/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2013 r., sygn. akt II OSK 664/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 19 listopada 2014 r., sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 25 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 23 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych, dlatego ustalenia uchwały, we wskazanym zakresie, naruszają art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 881 ust.1 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego.

Ponadto, organ nadzoru stwierdza, iż podejmując uchwałę doszło do wewnętrznie sprzecznych ustaleń, dotyczących możliwości realizacji zabudowy na terenach oznaczonych symbolami: **MNU 2.2, MN 2.1.2 i K 2.6.**

Zgodnie z ustaleniami:

- § 10 ust. 2 pkt 5 uchwały, „2. Na rysunku planu określono: (...) 5) granice obszarów o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych.”;
- § 10 ust. 8 uchwały, „8. W granicach strefy, o której mowa w ust. 2 pkt 5 obowiązują nakazy i zakazy określone w przepisach odrębnych oraz: 1) zakaz zabudowy budynkami; 2) zakaz realizacji obiektów małej architektury oraz budowli z wyjątkiem urządzeń infrastruktury technicznej w tym dróg publicznych i rowerowych oraz ciągów pieszych, z zastrzeżeniem § 17 ust. 4 pkt 6; 3) nakaz ochrony układu geomorfologicznego i istniejącej rzeźby terenu.”;
- § 13 ust. 1 pkt 4 uchwały, „1. Na rysunku planu oznaczono: (...) 4) granice obszarów o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych, o których mowa w § 10 ust. 8;”;
- § 13 ust. 2 uchwały, „Ochrona obszarów, o których mowa w ust. 1 prowadzona jest w oparciu o stosowne przepisy odrębne oraz zgodnie z ustaleniami niniejszej uchwały.”;
- § 14 ust. 1 pkt 4 uchwały, „1. Na rysunku planu oznaczono: (...) 4) granice obszarów o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych.”;
- § 14 ust. 4 uchwały, „4. W granicach obszarów, o których mowa w ust. 1 pkt 4 obowiązują przepisy odrębne oraz ustalenia zawarte w § 10 ust. 8.”.

Z rysunku planu wynika, że obszary o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych, określone zostały w granicach terenów przeznaczonych pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną i usługową – teren oznaczony symbolem **MNU 2.2** (vide § 20 pkt 1 uchwały);
- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną – teren oznaczony symbolem **MNU 2.1.2** (vide § 21 pkt 1 uchwały);
- infrastrukturę techniczną z zakresu kanalizacji – teren oznaczony symbolem **K 2.6** (vide § 22 pkt 1 uchwały).

Powyższe znajduje potwierdzenie w ustaleniach:

- § 20 pkt 7 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem – **MNU 2.2**: (...) 7) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) część terenu położona jest w granicach obszaru o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych – obowiązują zakaz zabudowy budynkami oraz ustalenia § 10 ust. 8;”;
- § 21 pkt 6 lit. a uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: **MN 1.2.1, MN 2.1.1, MN 2.1.2, MN 2.1.3, MN 2.1.4, MN 2.1.5, MN 2.1.6 i MN 2.1.7** (...) 6) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) część terenu **MN 1.2.1** i **MN**

2.1.2 położona jest w granicach obszaru o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych – obowiązują zakaz zabudowy budynkami oraz ustalenia § 10 ust. 8;”;

- **§ 22 pkt 6 lit. a** uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dla terenu oznaczonego symbolem – **K 2.6:** (...) 6) szczególne warunki zabudowy i zagospodarowania terenu: a) część terenu położona jest w granicach obszaru o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych – obowiązują zakaz zabudowy budynkami oraz ustalenia § 10 ust. 8;”.

Z wyznaczonych na terenach: **MNU 2.2, MN 2.1.2 i K 2.6** nieprzekraczalnych linii zabudowy wynika, że została ona dopuszczona w granicach obszaru o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych, zaś sama linia zabudowy, na podstawie § 4 ust. 2 pkt 3 uchwały, została uznana za obowiązujące oznaczenie graficzne. Tymczasem z części graficznej wprost wynika możliwość realizacji zabudowy na ww. obszarach, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami zawartymi w § 20 pkt 7 lit. a, § 21 pkt 6 lit. a oraz § 22 pkt 6 lit. a uchwały.

Skoro wolą uchwałodawcy jest by w sposób szczególny, chronić obszary o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych, to obszary te winny zostać wyłączone spod zabudowy, m.in. poprzez jednoznaczne określenie linii zabudowy.

Rysunek planu jest w tym zakresie, sprzeczny z ustaleniami tekstu uchwały. Sprzeczność ta stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., 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”.

Zdaniem organu nadzoru niezbędnym jest zatem stwierdzenie nieważności części graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: **MNU 2.2, MN 2.1.2 i K 2.6**, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji zabudowy w granicach obszarów o bardzo niekorzystnych warunkach geologicznych narażonych na występowanie ruchów masowych i osuwania się mas ziemnych.

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

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

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12, w którym Sąd stwierdził, iż „(...) zgodnie z art. 15 ust. 1 i § 2 pkt 4 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową oraz graficzną i tak należy też rozumieć pojęcie „projekt planu miejscowego”; część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna załącznik do uchwały. Nadto na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego (§ 8 ust. 2 rozporządzenia). Z powołanych unormowań wynika, że część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Zaś sprzeczność, brak korelacji, spójności rozważane

sq w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego. (...)"

- 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 Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06, w którym Sąd stwierdził: „Błędne jest stanowisko skarżącego, że część graficzna planu zagospodarowania przestrzennego może zawierać oznaczenia niemające odniesienia wprost do części tekstowej planu i że zgodnie z art. 8 ust. 1 pow. ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ustalenia części graficznej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowią treść uchwały rady gminy składającą się na przepis gminny w postaci norm tekstowych. Część graficzna (rysunek planu) stanowi wprawdzie integralną część planu, pełni jednak rolę służebną i wyjaśniającą tekst i jest wiążąca pod warunkiem, że tekst planu odsyła do rysunku lub do niego nawiązuje. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Nie może więc zawierać oznaczeń, które nie znajdują oparcia w części tekstowej planu.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2 „Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.” (publ. LEX nr 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09, w którym stwierdzono: „W tym zakresie należy pamiętać, iż plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej

(rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu nie może zatem zawierać ustaleń, które nie znajdują oparcia w części graficznej planu.";

- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13, w którym stwierdzono, że: „W tym zakresie należy pamiętać, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zatem integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu.”;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „Art. 15 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowi, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. Następnie art. 20 ust. 1 tej ustawy wyjaśnia, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały. Ponadto zgodnie z § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r., nr 164, poz. 1587) na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Z powołanych przepisów wynika, że plan miejscowy składa się z części tekstowej, zawierającej ustalenia planowe oraz z części graficznej (rysunku planu). Rysunek planu jest zaś integralną częścią planu i ma tym samym moc wiążącą. Część graficzna planu jest "uszczegółowieniem" części tekstowej i ustalenia planu muszą być odczytywane łącznie - z uwzględnieniem zarówno części graficznej jak i tekstowej. Z tych też względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 16 maja 2013 r., sygn. akt IV SA/Po 256/13). Skoro inaczej kształtuje się normatywność części tekstowej, a nieco inaczej - części graficznej rzeczonoego planu, będącej jego integralnym elementem a także z uwagi na fakt, że część graficzna stanowi wyjaśnienie (uzupełnienie) części tekstowej, to powstałe w ten sposób nieścisłości mogą uniemożliwić zastosowanie planu w praktyce. Pamiętać bowiem trzeba, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym narzędziem planistycznym, za pomocą którego w sposób wiążący ustala się przeznaczenie terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy (art. 14 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), a jego ustalenia kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Wiążą one zatem zarówno podmioty władzy, w tym organy administracji publicznej, jak i podmioty pozostające poza strukturą tej władzy, tj. jednostki i ich organizacje (zob. orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 22 lutego 2001 r., sygn. akt III RN 203/00, OSNP 2001, nr 20, poz. 606). Dlatego też ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia

5 listopada 2010 r., sygn. akt II SA/Po 486/10, <https://orzecznia.nsa.gov.pl>). ”.

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 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 przysły 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 tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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

- art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., a także § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu;
- 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 m.p.z.p., w związku z art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu;
- art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., § 2 pkt 4 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie konieczności powiązania części tekstowej z częścią graficzną;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 365/XLVI/2017 Rady Miejskiej Sierpca z 4 października 2017 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Sierpc dla obszarów położonych wzdłuż rzeki Sierpicy, w zakresie ustaleń, o których mowa w *petitum* niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera