



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 1 maja 2018 r.

WNP-I.4131.53.2018.MO

**Rada Miasta Mława**  
**ul. Stary Rynek 19**  
**06 – 500 Mława**

### **Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

#### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XL/487/2018 Rady Miasta Mława z 27 marca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w środkowej części Miasta Mława między ul. Mikołaja Kopernika, Lasem Mławskim, granicą miasta, drogą krajową Nr 7, ul. Łąkową, ul. Padlewskiego, ul. Wójtostwo, w części dotyczącej:

- § 8 ust. 2 uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 11.RM;
- § 10 pkt 5 uchwały;
- § 12 ust. 7 uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej, z wyłączeniem obiektów związanych z gospodarką leśną, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu ochrony gruntów leśnych, w granicach terenu oznaczonego symbolem 1.ZL;
- § 22 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 29 ust. 4 uchwały.

#### **Uzasadnienie**

Na sesji w dniu 27 marca 2018 r. Rada Miasta Mława podjęła uchwałę Nr XL/487/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w środkowej części Miasta Mława między ul. Mikołaja Kopernika, Lasem Mławskim, granicą miasta, drogą krajową Nr 7, ul. Łąkową, ul. Padlewskiego, ul. Wójtostwo.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz 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);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy).

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 dnia 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.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121), w związku z dyspozycją art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami.

Z ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo, stosownie do dyspozycji przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy: linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy: 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: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy.

Z kolei z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że stosownie do wymogu:

- § 2 pkt 6 rozporządzenia: określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy odnosi się do określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- § 4 pkt 7 rozporządzenia: 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: nakazuje, by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż naruszenie ww. przepisów odrębnych, z zakresu ochrony środowiska i gospodarowania wodami, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w **§ 10 pkt 5** uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania środowiska: (...) 5) wskazuje się strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody obejmujące tereny oznaczone symbolami W.”.

Zgodnie z ustaleniami zawartymi w:

- § 30 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenów oznaczonych symbolami 12.W, 15.W, 16.W, 20.W, 21.W, 25.W, 27.W, 28.W i 33.W: 1. Przeznaczenie terenu: ustala się, że przeznaczeniem terenów 12.W, 15.W, 16.W, 20.W, 21.W, 25.W, 27.W, 28.W i 33.W są tereny obiektów obsługi systemu wodociągowego. 2. Warunki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) ustala się zachowanie istniejących ujęć wody, z prawem do rozbudowy i przebudowy;*”;
- § 30 (\* podwójna numeracja § 30) ust. 1 i ust. 2 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „*Dla terenu oznaczonego symbolem 17.W: 1. Przeznaczenie terenu: ustala się, że przeznaczeniem terenu 17.W jest teren obiektów obsługi systemu wodociągowego – stacja uzdatniania wody. 2. Warunki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: 1) ustala się zachowanie istniejących stacji uzdatniania i ujęć wody, z prawem do rozbudowy i przebudowy;*”.

Z przytoczonych ustaleń **§ 10 pkt 5** uchwały wynika, że Rada Miasta Mława **wskazała** w przedmiotowym planie miejscowym strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody obejmujące dziesięć terenów oznaczonych symbolami W, co oznacza, że strefy te zostały już ustanowione przez właściwy organ w drodze aktu prawa miejscowego.

Stosownie do dyspozycji **art. 58 ust. 1** ustawy Prawo wodne mające zastosowanie w przedmiotowej sprawie „1. Strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 52-57.”.

W dokumentacji prac planistycznych brak decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wymaganej na podstawie ww. przepisu ustawy Prawo wodne, jak też brak wniosku właściciela ujęcia wody do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej o ustanowienie strefy ochronnej dla tych ujęć wody. Natomiast z uzyskanego w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, Postanowienia Nr 1760/P/NZD/17 z 17 lipca 2017 r. znak: NZD-211-820-2017, wydanego przez Dyrektora Regionalnego Gospodarki Wodnej w Warszawie wynika, że organ ten **umorzył postępowanie w sprawie uzgodnienia projektu planu miejscowego, ze względu na brak podstaw prawnych do dokonania uzgodnienia**, o które wystąpił Burmistrz Miasta Mława pismem z 3 lipca 2017 r. znak: GPP.6721.3.2015.AD. W uzasadnieniu ww. postanowienia organ stwierdził, że „Zgodnie z art. 4a pkt 2 ustawy z dnia



*18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 469) dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej uzgadnia miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody, obszarów ochronnych zbiorników śródlądowych i obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Z uwagi na fakt, że przesłany do uzgodnienia projekt planu nie dotyczy zagadnień, o których mowa powyżej, brak jest podstawy prawnej do dokonania przez nas uzgodnienia. Biorąc pod uwagę powyższe orzeczono jak w sentencji. ”.*

Stwierdzony przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie brak podstaw prawnych do dokonania uzgodnienia projektu planu oznacza, że dla ujęć wody znajdujących się w granicach terenów: 12.W, 15.W, 16.W, 17.W, 20.W, 21.W, 25.W, 27.W, 28.W i 33.W, nie ma ustanowionych w drodze aktu prawa miejscowego stref ochronnych, w tym stref ochrony bezpośredniej. Znajduje to potwierdzenie w „Wykazie stref ochronnych ujęć wód” ustanowionych rozporządzeniami Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, w którym nie ma stref ochronnych dla ujęć wody znajdujących się w mieście Mława, o których mowa w uchwale.

Z uchwały oraz z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, na jakiej podstawie wskazano strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody obejmujące ww. tereny. W związku z powyższym, zawiadamiając Radę Miasta Mława o wszczęciu postępowania nadzorczego w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały (pismo z 25 kwietnia 2018 r. znak: WNP-I.4131.53.2018.MO), organ nadzoru zwrócił się o udzielenie informacji w ww. zakresie. Z odpowiedzi Urzędu Miasta Mława wynika, że strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody zostały wskazane w uchwale na podstawie decyzji Starosty Mławskiego z **9 stycznia 2001 r.** znak: RLOS.6223-10/2000/2001, ustanawiającej te strefy, wydanej na podstawie nieobowiązujących w dacie podejmowania uchwały przepisów ustawy Prawo wodne, tj. art. 59 ust. 1, 3 i 4, art. 60 ustawy z 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 z późn. zm.) i rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 5 listopada 1998 r. w sprawie zasad ustanawiania stref ochronnych źródeł i ujęć wody (Dz. U. Nr 116, poz. 504) oraz art. 104 KPA (Dz. U. Nr 34, poz. 201).

Należy zważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 21 ustawy z 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159), **strefy ochronne ujęć wody ustanowione przed dniem 1 stycznia 2002 r. wygasają z dniem 31 grudnia 2012 r.**, zaś postępowania administracyjne toczące się w sprawach dotyczących stref ochronnych ujęć wody i niezakończone w terminie do dnia 31 grudnia 2012 r. zostają na mocy powyższych przepisów umorzone. Powyższe oznacza, że w uchwale zostały „usankcjonowane” strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody, ustanowione na podstawie decyzji, która wygasła z dniem 31 grudnia 2012 r.

Jednocześnie należy wskazać, że dla terenów ujęć wody: 12.W, 15.W, 16.W, 20.W, 21.W, 25.W, 27.W, 28.W i 33.W, oprócz zakazu realizacji budynków, nie określono w uchwale szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu tych terenów, stosownie do wymogów przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że przepis art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje podstaw do ustanawiania stref ochronnych ujęć wody, lecz zobowiązuje jedynie do uwzględniania w planie miejscowym ograniczeń wynikających z ustanowienia tych stref. Brak decyzji właściwego organu ustanawiającej strefę ochronną ujęć wody i ustalonych w niej ograniczeń, uniemożliwia jej określenie w planie miejscowym.

Wskazując w przedmiotowym planie miejscowym strefy ochrony bezpośredniej ujęć wody, zlokalizowanych na terenach oznaczonych symbolami: 12.W, 15.W, 16.W, 17.W, 20.W, 21.W, 25.W, 27.W, 28.W i 33.W, bez decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej ustanawiającej te strefy, Rada Miasta Mława przekroczyła przyznane jej kompetencje do formułowania w planie miejscowym ustaleń, które podlegają regulacjom określonym w ustawie Prawo wodne oraz naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 1, pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, kompetencje dotyczące ustanawiania stref ochronnych ujęć wody oraz określania obowiązujących w nich nakazów, zakazów i ograniczeń, wynikają z uregulowań zawartych m.in. w:

- **art. 128** ustawy, w brzmieniu: „*Na terenie **ochrony bezpośredniej** należy: 1) odprowadzać wody opadowe lub roztopowe w sposób uniemożliwiający przedostawanie się ich do urządzeń służących do poboru wody; 2) zagospodarować teren zielenią; 3) odprowadzać poza granicę terenu ochrony bezpośredniej ścieki z urządzeń sanitarnych przeznaczonych do użytku dla osób zatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody; 4) ograniczyć wyłącznie do niezbędnych potrzeb przebywanie osób niezatrudnionych przy obsłudze urządzeń służących do poboru wody.*”;
- **art. 121** ustawy, w brzmieniu: „*1. **Strefę ochronną stanowi obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1, na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód.** 2. Strefa ochronna obejmuje: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. 3. Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód.*”;
- **art. 135 ust. 1** ustawy, w brzmieniu: „*1. Strefę ochronną obejmującą: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji; 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego.*”;
- **art. 135 ust. 4** ustawy, w brzmieniu: „*4. Projekt aktu prawa miejscowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2, podlega uzgodnieniu z Wodami Polskimi.*”;
- **art. 133** ustawy, w brzmieniu: „*1. Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się z urzędu. 2. Strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia się: 1) na wniosek właściciela ujęcia wody; 2) z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, o którym mowa w pkt 1, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, o której mowa w ust. 3, wynika potrzeba jej ustanowienia. 3. Strefę ochronną, o której mowa w ust. 2, ustanawia się na podstawie analizy ryzyka obejmującej ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. 4. Właściciel ujęcia wody realizujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest obowiązany przeprowadzić analizę ryzyka, o której mowa w ust. 3, i przekazać ją do właściwego wojewody. 5. Analizę ryzyka przeprowadza się dla: 1) ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m<sup>3</sup> wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób; 2) indywidualnych ujęć wody dostarczających do 10 m<sup>3</sup> wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana, jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w ramach działalności*

handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. 6. Analiza ryzyka jest aktualizowana nie rzadziej niż co 10 lat, a w przypadku ujęć wody dostarczających mniej niż 1000 m<sup>3</sup> wody na rok - nie rzadziej niż co 20 lat.”;

- **art. 137** ustawy, w brzmieniu: „1. Ustanawiając strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, wojewoda określa obszar terenu ochrony bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także: 1) wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128; 2) na obszarze terenu ochrony pośredniej może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130. 2. Obowiązek, o którym mowa w art. 125 i art. 129, należy do właściciela ujęcia wody.”.
- **art. 551** ustawy, w brzmieniu: „1. W terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy organ, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1, ustanowi strefy ochronne obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej dla ujęć wody, dla których dotychczas nie ustanowiono takich stref ochronnych. 2. Właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 573, w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeprowadzą analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, i złożą wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy. 3. Przepisy art. 133 ust. 2 pkt 2, art. 134 ust. 2, art. 135 ust. 1 pkt 2, art. 137 oraz art. 138 stosuje się odpowiednio.”.

Wskazać również należy, iż 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. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Miasta Mława, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r.



(K25/99, OTK 2000/5/141): „Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż wskazane ustalenia § 10 pkt 5 uchwały, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 58 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, przesądzają o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego części tekstowej uchwały, w odniesieniu do stref ochrony bezpośredniej ujęć wody. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

Dokonując oceny prawnej uchwały stwierdzono, że przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do wewnętrznie sprzecznych ustaleń jej części tekstowej, dotyczących jednoznacznego określenia zasad zagospodarowania terenu przeznaczonego pod lasy oznaczonego symbolem 1.ZL oraz do naruszenia przepisów odrębnych, z zakresu ochrony gruntów leśnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w odniesieniu do terenu 1.ZL.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w:

- § 12 ust. 7 uchwały, w brzmieniu: „7. Dopuszcza się lokowanie obiektów infrastruktury technicznej takich jak stacje transformatorowe, podziemne przepompownie ścieków czy stacje telekomunikacyjne na całym obszarze objętym planem.”;
- § 16 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną: (...) 4) dopuszcza się lokalizację stacji transformatorowych dla nowych inwestycji na całym obszarze objętym planem, z wyjątkiem terenów ZL, przy czym stacje będące budynkami mogą być realizowane jedynie zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy;”;
- § 22 ust. 1, ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego symbolem 1.ZL: 1. Przeznaczenie terenu: ustala się, że przeznaczeniem terenu 1.ZL są lasy. 2. Warunki zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) 2) dopuszcza się rekreacyjne wykorzystanie lasów, według przepisów odrębnych o lasach;”.

Ustalenia § 16 pkt 4 uchwały jednoznacznie wykluczają lokalizowanie stacji transformatorowych na terenie lasów ZL, podczas gdy w § 12 ust. 7 uchwały, te obiekty infrastruktury technicznej zostały dopuszczone na całym obszarze objętym planem, w tym także na terenie lasu 1.ZL, co stanowi o wzajemnej sprzeczności ustaleń uchwały w zakresie zagospodarowania tego terenu.

Natomiast naruszenie przepisów odrębnych nastąpiło poprzez dopuszczenie lokalizowania obiektów infrastruktury technicznej, nie związanych z gospodarką leśną, o których mowa w § 12 ust. 7 uchwały, na terenie lasu 1.ZL, bez uzyskania stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, jak też poprzez ustalenie zasad zagospodarowania tego terenu, o których mowa w § 22 ust. 1, ust. 2 pkt 2 uchwały.

Z ustaleń § 12 ust. 7 uchwały wynika, że Rada Miasta Mława dopuściła lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej, na całym obszarze objętym planem, tj. na wszystkich jednostkach terenowych, a tym samym dopuszcza lokalizowanie obiektów infrastruktury technicznej,



nie związanych z gospodarką leśną, również w ramach gruntów leśnych, stanowiących teren oznaczony symbolem 1.ZL, dla których nie uzyskano zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne.

Natomiast z ustaleń § 22 ust. 2 pkt 2 uchwały wynika, że realizacja zagospodarowania terenu 1.ZL, polegającego na rekreacyjnym wykorzystaniu lasów musi uwzględniać przepisy odrębne dotyczące lasów, przy czym w uchwale nie ustalono, co należy rozumieć przez ten sposób zagospodarowania terenu lasów.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie również będą miały m.in. przepisy:

- ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161);
- ustawy z 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788 z późn. zm.).

W myśl art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym ochrony gruntów leśnych.

Organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, że wszystkie grunty leśne, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż leśne, wymaga zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia, zmiana ta zaś może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś 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.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy o lasach, zrehabilitowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. Powyższe należy zatem rozpatrywać w kontekście ustawy o lasach, w tym z jej art. 3, zgodnie z którym lasem jest grunt:

- o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) - drzewami i krzewami oraz runem leśnym - lub przejściowo jej pozbawiony: przeznaczony do produkcji leśnej lub stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo wpisany do rejestru zabytków;
- **związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej:** budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywane na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów leśnych, to konkretyzację tej normy odnaleźć możemy w art. 3 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, zgodnie z którym, ochrona gruntów leśnych polega na: ograniczaniu 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 gruntom, 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 leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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.

Obiekty infrastruktury technicznej nie związane z gospodarką leśną, nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy o lasach, co oznacza, że ich lokalizacja na gruntach leśnych wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia tych gruntów na cele nieleśne.

W dokumentacji prac planistycznych brak zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych znajdujących się w granicach terenu 1.ZL, która umożliwiałaby lokalizowanie na nich obiektów infrastruktury technicznej innych, niż związanych z gospodarką leśną.

Również w ustawie o lasach brak przepisów o rekreacyjnym wykorzystaniu lasów, o którym mowa w § 22 ust. 2 pkt 2 uchwały. Rekreacyjne wykorzystanie lasu nie jest jednoznaczne z realizacją urządzeń turystycznych, które w myśl ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, stanowią grunty leśne, a zatem nie wymagają zgody na zmianę ich przeznaczenia.

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o lasach, lasem jest grunt związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej, w tym m.in. pod urządzenia turystyczne. W myśl art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, poprzez urządzenia turystyczne rozumie się „*parkingi, pola biwakowe, wieże widokowe, kładki, szlaki turystyczne (ścieżki dydaktyczne) i miejsca widokowe*”. Pojęcie gospodarki leśnej zdefiniowane zostało w art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o lasach i jest to działalność leśna w zakresie urządzania, ochrony i zagospodarowania lasu, utrzymania i powiększania zasobów i upraw leśnych, gospodarowania zwierzyną, pozyskiwania – z wyjątkiem skupu – drewna, żywicy, choinek, karpiny, kory, igliwia, zwierzyny oraz płodów runa leśnego, a także sprzedaż tych produktów oraz realizacja pozaprodukcyjnych funkcji lasu.

Powyższe wskazuje, że realizacja na terenie przeznaczonym pod lasy obiektów infrastruktury technicznej oraz rekreacyjnego wykorzystania lasu, jako nie związanych z prowadzeniem gospodarki leśnej i nie stanowiących gruntów leśnych, wymaga od organu sporządzającego plan uzyskania ww. zgód.

W dokumentacji prac planistycznych brak dowodów potwierdzających przeprowadzenie, przez organ sporządzający projekt planu miejscowego, czynności mających na celu uzyskanie decyzji w przedmiocie wyrażenia zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne gruntów leśnych, znajdujących się w granicach terenu 1.ZL, na którym dopuszczona została realizacja obiektów infrastruktury technicznej oraz rekreacyjnego wykorzystania lasu, nie związanych z gospodarką leśną. Natomiast w dokumentacji prac planistycznych zamieszczono oświadczenie Burmistrza Miast Mława, z którego wynika, że w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego nie zaszła konieczność wystąpienia o zgodę na przeznaczenie w projekcie planu miejscowego gruntów leśnych na cel nieleśny.

Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych występujących w ramach terenu 1.ZL, która upoważniałaby do dopuszczenia na nich realizacji ww. obiektów nie związanych z gospodarką leśną, bądź też nie wykorzystywanych na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

Reasumując, w planie miejscowym, w odniesieniu do gruntów leśnych dopuszczalna jest realizacja m.in. urządzeń turystycznych, o których mowa w art. 4 pkt 21 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Skoro zatem ww. przepisie w sposób enumeratywny wymieniono co ustawodawca rozumie przez to pojęcie, to organy Miasta Mława winny uwzględnić ww. fakt, przy sporządzaniu planu miejscowego, w tym w zapisach, o których mowa w: § 12 ust. 7 i § 22 ust. 2 pkt 2 uchwały. Biorąc pod uwagę powyższe, należy stwierdzić, iż przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia.

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. 1, ust. 2 pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, przy czym nie zmienia tego faktu odwołanie się do przepisów odrębnych. Należy bowiem pamiętać, iż sporządzenie projektu planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi oznacza odpowiednie uwzględnienie tych przepisów m.in. poprzez takie określenie przeznaczenia terenów, warunków zagospodarowania i zabudowy, ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie, które w sposób normatywny „konsumować” będą owe przepisy.

Powyższa kwestia była przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury, przy czym na uwagę zasługują wyroki:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, w którym zawarto następujące tezy: „*W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego trafnie argumentuje skarżący kasacyjnie, że Sąd pierwszej instancji wprawdzie zwraca uwagę, że ustalenia § 28 ust. 2 uchwały, umożliwiają lokalizację infrastruktury na całym obszarze objętym planem, a więc również na terenach rolnych i leśnych, co jest niedopuszczalne, gdyż "może prowadzić do obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne"*, z drugiej jednak strony Sąd nie dostrzega analogii pomiędzy zakwestionowanymi ustaleniami § 28 ust. 2 uchwały, a regulacjami niezakwestionowanymi w odniesieniu do "orientacyjnych przebiegów napowietrznych pasów linii elektroenergetycznych", a tym samym przebiegu samych linii. Tymczasem takie ujęcie w planie oznacza również możliwość budowy linii, w sposób dowolny w ramach obszaru objętego planem miejscowym, w tym również w ramach terenów rolnych i leśnych. Co więcej Sąd nie zwrócił uwagi na fakt, że "orientacyjny przebieg" owych linii na rysunku planu miejscowego uwidoczniony został również na terenach rolnych i leśnych, a więc w odniesieniu, do których stwierdził nieważność.”;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 grudnia 2007 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/07;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 10 marca 2015 r., sygn. akt II SA/Ol 19/15, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Należy także podzielić zastrzeżenia organu nadzoru, że dopuszczenie na całym terenie objętym planem lokalizacji budowli oraz obiektów małej architektury w rozumieniu Prawa budowlanego (§ 8 pkt 3 uchwały), a także możliwość dowolnego lokalizowania budowli oraz obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na całym terenie (§ 11 ust. 1 pkt 1 uchwały) może doprowadzić do naruszenia art. 7 ust. 2 pkt 1, 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 ze zm.), wymagającego – w przypadku przeznaczenia w planie miejscowym na cele nierolnicze i nieleśne gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III - uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a w przypadku gruntów leśnych – ministra środowiska lub marszałka województwa. Skoro bowiem na terenie objętym planem są użytki*



**rolne klasy III oraz grunty leśne, to przy braku jednoznacznego określenia lokalizacji budowli i obiektów małej architektury może dojść do ich umiejscowienia na takich terenach.”;**

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27 września 2016 r., sygn. akt II OSK 3135/15, w którym Sąd stwierdził: „*Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. poprzez przyjęcie, że doszło do istotnego naruszenia przepisów poprzez brak parametrów zabudowy i wskaźników kształtowania zabudowy dla obiektów dopuszczonych na terenach rolnych i leśnych związanych z gospodarką rolną i leśną. W pierwszej kolejności podzielić należy pogląd Sądu I instancji, że z brzmienia zakwestionowanych w punkcie 21 i 22 zaskarżonego wyroku przepisów planu wynika, że na terenach rolnych i leśnych dopuszczono do sytuowania obiektów kubaturowych związanych z gospodarką rolną i leśną. W konsekwencji konieczne było określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy. Zauważyć także należy, że w uzasadnieniu skargi kasacyjnej niezasadnie zarzucono Sądowi I instancji, jakoby uznał, że przez dopuszczenie lokalizacji obiektów związanych z produkcją rolną, hodowlaną, ogrodniczą, leśną i rybacką na terenach rolnych i obiektów związanych z gospodarką leśną na terenach leśnych doszło do zmiany przeznaczenia gruntów wymagającej uzyskania zgody, o której mowa w art. 7 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Zakwestionowane w punktach 23-24 zaskarżonego wyroku regulacje planu dotyczą bowiem obiektów infrastruktury technicznej (§ 7 ust. 8 uchwały) oraz urządzeń inżynierskich (§ 14 ust. 10 uchwały), a realizacja takich urządzeń na terenie leśnym, jak słusznie ocenił Sąd I instancji, z uwagi na ich naturę, może wyłączać leśne użytkowanie gruntu.”;*
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z 4 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 2730/13 w brzmieniu: „*(...) Wobec powyższego przyjęć należało, że dokonanie w zaskarżonym planie zmiany przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne powinno być poprzedzone wystąpieniem o uzyskanie zgody, o jakiej mowa w art. 7 ust. 2 pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Uchybienie w tym zakresie zalicza się do istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, a także właściwości organów w tym zakresie, co prowadzić musi do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części.”;*
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z 25 stycznia 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 535/07;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 lutego 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1296/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 marca 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1897/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 1 sierpnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 692/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 lipca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1035/13;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 września 2012 r., sygn. akt IV SA/Wa 704/12;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 września 2015 r., sygn. akt IV SA/Wa 1277/15;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 9 maja 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 79/16;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 7 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 1726/14, w którym Sąd stwierdził, iż: „*Za zasadny uznać również należy zawarty w skardze wniosek o stwierdzenie nieważności § 28 ust. 2 i § 29 zaskarżonej uchwały. Z § 28 ust. 2 wynika, że jeżeli w wyniku zastosowanych rozwiązań technicznych nie można*



zlokalizować sieci infrastruktury technicznej na terenach, o których mowa w ust. 1, to jest na terenach dróg publicznych, ze względu na konieczność zachowania minimalnych odległości pomiędzy sieciami, dopuszcza się ich sytuowanie na pozostałych terenach. Tego rodzaju zapis oznacza, że sieci infrastruktury technicznej mogłyby być lokalizowane na terenach rolniczych i leśnych bez wymaganej prawem zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze i nieleśne (art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). § 29 miejscowego planu stanowi, że budowę sieci i obiektów infrastruktury technicznej o powierzchni zabudowy do 40 m<sup>2</sup>, obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę, ścieżek, dojazdów i dojazdów do budynków, traktuje się jako zagospodarowanie terenu uzupełniające i towarzyszące zagospodarowaniu wynikającemu z przeznaczenia terenu i dopuszcza się ją na wszystkich terenach, jeśli nie stoi to w sprzeczności z ustaleniami planu dla poszczególnych terenów. Przytoczony wyżej zapis miejscowego planu oznacza, że Rada Gminy samodzielnie określiła, jakie działania nie będą skutkowały zmianą przeznaczenia terenu. Tego rodzaju uregulowania uznać należy za niedopuszczalne, gdyż mogą prowadzić do modyfikacji przepisów wynikających z ustawy i obejścia wymogu uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.”.

W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały także przepisy odrębne, o których mowa w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 poz. 121 z późn. zm.).

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo „szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, przy czym przez czynności te należy rozumieć szczegółowo określoną, jednolitą procedurę „scalania i podziału nieruchomości”, o której mowa w Dziale III, Rozdziale 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., „ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego”.

Z części tekstowej (vide: § 5 pkt 4, § 29 uchwały) i graficznej planu wynika, że w obszarze objętym planem znajdują się grunty rolne, stanowiące teren oznaczony symbolem 11.RM.

Zgodnie z § 29 ust. 1 uchwały: „Dla terenu oznaczonego symbolem **11.RM**: 1. Przeznaczenie terenów: ustala się, że przeznaczeniem terenu 11.RM jest zabudowa zagrodowa.”, dla którego w § 29 ust. 4 uchwały, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „4. Zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) minimalna szerokość frontu działki: 14 m; 2) minimalna powierzchnia działki: 1 500 m<sup>2</sup> z uwzględnieniem zapisów § 8 ust. 2.”.

Zgodnie z § 8 ust. 2 uchwały: „2. Ustala się szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości: 1) kąt nachylenia granic działek do pasa drogowego będzie się mieścić w przedziale 75 ° – 105°; 2) minimalna powierzchnia działek i minimalne szerokości frontów działek zgodnie z przepisami szczegółowymi dla poszczególnych terenów.”.

**Tymczasem dla nieruchomości położonych w planie na terenach przeznaczonych na cele rolne i leśne, co do zasady nie stosuje się przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, dotyczących zarówno scalania i podziału nieruchomości, jak też dotyczących podziału nieruchomości (z zastrzeżeniem wynikającym z art. 92 ust. 1), określonych w Dziale III pn. „Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości”, Rozdziale 2 pn. „Scalanie i podział nieruchomości” (art. 101 ÷ 108) oraz w Rozdziale 1 pn. „Podziały nieruchomości” (art. 92 ÷ 100). Zgodnie z art. 101 ust. 2 ww. ustawy „Przepisy rozdziału stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele**

inne niż rolne i leśne.” Natomiast zgodnie z art. 92 ust. 1 ww. ustawy „Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego do nieruchomości wykorzystywanych na cele rolne i leśne, chyba że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha.”.

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

Biorąc powyższe pod uwagę, należy stwierdzić, iż ustalenia § 29 ust. 4 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla terenów zabudowy zagrodowej oraz § 8 ust. 2 uchwały w zakresie, w jakim odnosi się do gruntów rolnych, wykraczają poza delegację wynikającą z art. 15 ustawy o p.z.p. oraz naruszają dyspozycję art. 101 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o scalaniu i wymianie gruntów, w związku z art. 15 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Tym samym w sposób istotny naruszono zasady sporządzania planu, pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej, przez uprawnione organy, w zakresie zawartości ustaleń planu. Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności przytoczonych ustaleń uchwały, dotyczących zasad i warunków scalania nieruchomości, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem **11.RM**.

Pogląd organu nadzoru w powyższej kwestii podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 25 października 2016 r. sygn. akt II OSK 92/15.

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 zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz do naruszenia właściwości organów, bowiem to nie Rada Miasta Mława, lecz dawniej Dyrektor RZGW, a obecnie właściwy organ Wód Polskich ustanawia w drodze decyzji wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ujęć wody, zaś wojewoda ustanawia teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej w drodze aktu prawa miejscowego, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

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, zarówno zasad, jak i trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad 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. Z kolei istotność naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego sprowadza się do braku uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, nie dotyczący 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.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/487/2018 Rady Miasta Mława z 27 marca 2018 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru położonego w środkowej części Miasta Mława między ul. Mikołaja Kopernika, Lasem Mławskim, granicą miasta, drogą krajową Nr 7, ul. Łąkową, ul. Padlewskiego, ul. Wójtostwo, 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 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

WZ.

*Sylwester Dąbrowski*

I Wicewojewoda Mazowiecki

