



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 24 sierpnia 2018 r.

WNP-I.4131.127.2018.MO

Rada Gminy Strzegowo
plac Wolności 32
06 – 445 Strzegowo

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2018 r. poz. 994, 1000, 1349 i 1432)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLIII/251/2018 Rady Gminy Strzegowo z 18 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo, w części dotyczącej:

- § 6 ust. 2 pkt 2 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 3 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 7 uchwały;
- § 6 ust. 2 pkt 8 uchwały;
- § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w przypadku niezbędnej wycinki drzew należy wprowadzić nasadzenia, które zrekompensują ubytki w drzewostanie;”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1MN i 2MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 3MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 4MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 5MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 6MN, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 7MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;

- pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 8MN i 12MN, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 9MN, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 10MN, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 11MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 13MN, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 14MN, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1RM, 28RM i 29RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2RM, w odniesieniu do:
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 13, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 3RM, 13RM, 19RM i 22RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 4RM, w odniesieniu do:
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 13, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 5RM, 6RM, 7RM i 8RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 9RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 10RM, 20RM i 30RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 11RM, 14RM i 33RM, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;

- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 3U, w odniesieniu do:
 - pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 4U, w odniesieniu do:
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 12, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 6U, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 7U, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1U/P, w odniesieniu do:
 - pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1U/MN i 2U/MN, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem: 3U/MN, w odniesieniu do:
 - pkt 6, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1UT, w odniesieniu do:
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, w odniesieniu do:
 - pkt 8, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 10, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1ML, w odniesieniu do:
 - pkt 7, w zakresie sformułowania: „(...) terenu działki (...)”;
 - pkt 9, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w odniesieniu do pkt 6;
- § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w odniesieniu do pkt 7;
- § 13 pkt 1 uchwały;
- § 13 pkt 2 uchwały;
- § 13 pkt 3 uchwały;
- § 13 pkt 4 uchwały, w odniesieniu do terenów elementarnych oznaczonych symbolami: RM, RM/WS, RM/ML;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1UK i 21R.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 18 lipca 2018 r. Rada Gminy Strzegowo podjęła uchwałę Nr XLIII/251/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzyż, gmina Strzegowo.

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

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.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy przedmiotowej uchwały wynika, że naruszone zostały, w istotny sposób, zasady sporządzania planu miejscowego, dotyczące określenia zasad kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z:

- określeniem sposobu liczenia wskaźników intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej niezgodnie z obowiązującym przepisem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- brakiem określenia wysokości zabudowy oraz linii zabudowy dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1UK;
- brakiem ustalenia parametrów kształtowania zabudowy i wskaźników zagospodarowania terenu dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 21R.

Stosownie do ustaleń art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p. „1. Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego”.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., „2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”.

Zgodnie z § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu;”. Ponadto z przepisu § 7 pkt 8 ww. rozporządzenia wynika również, że: „Projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) 8) linie zabudowy oraz oznaczenia elementów zagospodarowania przestrzennego terenu”.

Z powyższych przepisów wynika jednoznacznie, że ustalenia w powyższym zakresie należą do **obligatoryjnych elementów planu miejscowego** oraz, że maksymalną i minimalną intensywności zabudowy, jak też minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej określa się w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, zaś linie zabudowy winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej uchwały.

Tymczasem dla terenów, na których plan przewiduje zabudowę, wskaźniki maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy zostały określone w uchwale w odniesieniu do „terenu działki”, a wskaźniki minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej – „w stosunku do powierzchni działki”.

Powyższe wynika z ustaleń zawartych w § 12 uchwały, dla terenów oznaczonych symbolami:

- 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN i 14MN;
- 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM i 35RM;
- 1MN/WS;
- 1RM/WS;
- 1RM/ML i 2RM/ML;
- 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U i 7U;
- 1U/P;
- 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN;
- 1UT i 2UT;
- 1UK;
- 1ML,

w brzmieniu: „Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: (...); maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy terenu działki: (...)”, „Udział terenu powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki: min. (...)”.

Organ nadzoru wskazuje, że z redakcji znowelizowanego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. wynika, że wszystkie wskaźniki w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, z woli samego ustawodawcy, **odnoszą się do powierzchni działki budowlanej**, nie zaś do *powierzchni terenu działki, czy powierzchni działki*, jak ustalono w uchwale.

Plan miejscowy sporządzany na podstawie ustawy o p.z.p., powinien stosować przepisy zawarte w tej ustawie. Oznacza to konieczność formułowania ustaleń, m.in. w zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, w dostosowaniu do zakresu pojęciowego określonego na potrzeby tej ustawy. W związku z powyższym, ustalenia planu miejscowego dotyczące ww. wskaźników, powinny zostać określone w odniesieniu do ustawowej definicji „**działki budowlanej**”, zawartej w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 12) „działce budowlanej” – należy przez to rozumieć nieruchomość gruntową lub działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego;*”.

Organ nadzoru wskazuje, że przytoczone powyżej pojęcie „*działka budowlana*”, nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem „*działka*”. Otóż skoro w przytoczonej powyżej definicji działki budowlanej zawarto pojęcie „*nieruchomości gruntowej*”, a także „*działki gruntu*”, to powyższe pojęcia należy rozważać w oparciu o przepisy ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121 z późn. zm.). Zgodnie z ww. ustawą przez:

- *nieruchomość gruntową* – należy przez to rozumieć grunt wraz z częściami składowymi, z wyłączeniem budynków i lokali, jeżeli stanowią odrębny przedmiot własności (*vide* art. 4 pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
- *działce gruntu* – należy przez to rozumieć niepodzieloną, ciągłą część powierzchni ziemskiej stanowiącą część lub całość nieruchomości gruntowej (*vide* art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Pojęciu „*nieruchomość gruntowa*” zawartej w ustawie o gospodarce nieruchomościami należy nadać również znaczenie, które wynika z definicji zawartej w art. 46 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025 z późn. zm.), co oznacza, iż nieruchomość gruntowa obejmuje jedną lub więcej działek gruntu należących do tego samego właściciela, przy czym działki te nie muszą ze sobą sąsiadować, powinny być natomiast wpisane do tej samej księgi wieczystej. Natomiast termin „*działka gruntu*” zdefiniowany w art. 4 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nie jest tożsamy z pojęciem nieruchomości gruntowej, która może składać się z oddalonych od siebie części gruntu. Pojęcie działki gruntu w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami należy odnieść do działki ewidencyjnej, którym to pojęciem posługują się przepisy ustawy z 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2017 r. poz. 2101 z późn. zm.) oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2016 r. poz. 1034 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 2 pkt 8 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne, „*Ilekroć w ustawie jest mowa o: (...) 8) ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości) – rozumie się przez to system informacyjny zapewniający gromadzenie, aktualizację oraz udostępnianie, w sposób jednolity dla kraju, informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych podmiotach władających lub gospodarujących tymi gruntami, budynkami lub lokalami;*”. Skoro zatem na mocy art. 21 ww. ustawy, dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków stanowią podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, jak również gospodarki nieruchomościami, to zastosowanie mieć również będzie § 9 rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [*§ 9 ust. 1. Działkę ewidencyjną stanowi ciągły obszar*

gruntu, położony w granicach jednego obrębu, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych].

Egzegeza przytoczonych powyżej zapisów prowadzi do wniosku, że obie te definicje łączy ciągłość gruntu, jako części powierzchni ziemskiej, oraz jednorodność prawna pod względem podmiotowym. Oczywisty jest więc wniosek, że pojęcie nieruchomości nie jest tożsame z pojęciem działki ewidencyjnej, jako najmniejszej jednostki powierzchniowej podziału kraju dla celów ewidencji. Tymczasem w ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego uchwałodawcza, w ustaleniach dotyczących wskaźników intensywności zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej odnosi się do pojęcia „działka”, co oznacza, iż nie jest to pojęcie tożsame z pojęciem działki budowlanej.

W tym miejscu wskazać należy, iż art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. zmieniony został przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy z 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), nadając mu dla procedur rozpoczętych z dniem 21 października 2010 r. brzmienie: *„W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.”*. Przepis ten podlegał również dalszym modyfikacjom, co jednak w przedmiotowej sprawie nie ma istotnego znaczenia (m.in. kwestia karty parkingowej).

W przedmiotowej sprawie niezbędne jest zatem stosowanie wprost dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., nie zaś § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., bowiem regulacja przepisu wykonawczego stanowi konkretyzację pierwotnego brzmienia ustawy o p.z.p., przy czym co istotne pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tak więc dla nowych procedur planistycznych (w rozumieniu: rozpoczętych po 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym intensywność zabudowy i powierzchnia biologicznie czynna), zaś „stare procedury” winny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do ustawy o p.z.p.

Pogląd organu nadzoru w tym zakresie jest zbieżny z poglądami judykatury w tym wyrażonymi w wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16, w którym Sąd stwierdził: *„Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami „działki lub terenu”, lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy.”*;
- 6 czerwca 2017 r., sygn. akt II OSK 460/17, w którym Sąd stwierdził: *„Rację ma skarżący kasacyjnie, że w przedmiotowej sprawie niezbędne jest stosowanie wprost dyspozycji § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albowiem regulacja ta stanowi konkretyzację pierwotnego*

brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p., a pozostaje ona w kolizji z aktualnym brzmieniem tego przepisu. Tak więc o ile dla nowych procedur planistycznych (rozpoczętych po dniu 21 października 2010 r.) wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winny odnosić się do działki budowlanej (w tym także powierzchnia zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna), o tyle stare procedury powinny wypełniać normę wynikającą z § 4 pkt 6 rozporządzenia wykonawczego do u.p.z.p. W wyroku z dnia 16 grudnia 2016 r., sygn. akt II OSK 2749/16 (dostępny [w:] CBOŚA) Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, że: "Zawarte w § 4 pkt 6 rozporządzenia ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu. Słusznie Sąd I instancji zauważył, że przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury operuje pojęciami "działki lub terenu", lecz jest to jednak przepis wykonawczy do ustawy, który odnosi się do pierwotnego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy. W ślad za przeprowadzoną nowelizacją ustawy nie przeprowadzono zmiany rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy. Zatem oczywistym jest, że pierwszeństwo w tym zakresie mają przepisy ustawy. W tej sytuacji organ planistyczny, formułując ustalenia dotyczące powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, powinien odnosić je do powierzchni działki lub terenu. (...) System źródeł prawa powszechnie obowiązującego zbudowany jest m. in. na zasadzie hierarchiczności. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliuguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny. Z hierarchicznej budowy systemów prawa wynika zatem, że brzmienie § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pozostaje w kolizji z obecnym brzmieniem art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. W takim przypadku pierwszeństwo mają postanowienia ustawy. Jednocześnie dostrzec trzeba, że dla starego brzmienia art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. nie tylko taka kolizja nie występuje, lecz wprost przepis § 4 pkt 6 rozporządzenia stanowi wypełnienie ogólnej dyspozycji ustawowej wynikającej z art. 16 ust. 2 u.p.z.p. obligującej do zawarcia ustaleń dotyczących określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Sąd pierwszej instancji, uchylając rozstrzygnięcie nadzorcze w zakresie wyrazu "budowlana" użytego przy sformułowaniu "działka", nie tylko naruszył ww. przepisy, ale również naruszył dyspozycję art. 94 Konstytucji RP. Bezpodstawnie przyjął, że zmiana dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. legła u podstaw wydanego rozstrzygnięcia na zasadzie a contrario wobec brzmienia obecnych przepisów. To mylne rozumienie przepisów doprowadziło do całkowitego pominięcia i niezastosowania art. 4 ust. 2 ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, który nie tylko nie został zastosowany, ale również nie został powołany, jako podstawa prawna uchylecia rozstrzygnięcia nadzorczego. W konsekwencji Sąd błędnie uznał, że skoro obecne przepisy regulują kwestie dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu w sposób odmienny, to nie są istotne jakiegokolwiek przepisy przejściowe nakazujące postępować na zasadach i warunkach dotychczasowych. Jednakże wola ustawodawcy wyrażona została w przepisie przejściowym i obowiązkiem Sądu przy orzekaniu sprawy było jego prawidłowe zastosowanie. (...) **Za "istotne" naruszenie prawa należy uznać uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być tolerowane w demokratycznym państwie prawnym.** Przepis art. 28 ust. 1 u.p.z.p. ustanowił dwie podstawowe przesłanki zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego: po pierwsze, przesłankę

*materialnoprawną, a mianowicie uwzględnienie zasad sporządzania planu miejscowego, po drugie, przesłankę formalnoprawną, a mianowicie zachowanie procedury sporządzenia planu i właściwości organu. Dokonując wykładni przesłanki materialnoprawnej, tj. zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, rada gminy związana jest przepisami prawa, zasadami konstytucyjnymi i przepisami ustaw materialnoprawnych. Tylko w tych granicach można wyznaczyć władztwo planistyczne przysługujące gminie. Interpretując zaś przesłankę istotności naruszenia trybu, w doktrynie zauważa się, że dla jej ustalenia decydujące znaczenie będzie miał wpływ naruszenia na treść planu. Przez istotne naruszenie trybu należy bowiem rozumieć takie naruszenie, które prowadzi w konsekwencji do sytuacji, w których przyjęte ustalenia planistyczne są odmienne od tych, które zostałyby podjęte, gdyby nie naruszono trybu sporządzania aktu planistycznego. **W demokratycznym państwie prawnym nie może być akceptowana sytuacja niestosowania przez organy samorządu oraz przez Sąd pierwszej instancji przepisów i reguł intertemporalnych, co prowadzi do dowolności w procesie stanowienia aktu prawa miejscowego. Oznacza przez to istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji prowadzić powinno do wyeliminowania z obrotu prawnego wadliwych ustaleń, tym bardziej, że w wyniku uchylecia części rozstrzygnięcia nadzorczego dla jednej z jednostek terenowych kształtowanie parametru powierzchni biologicznie czynnej w dalszym ciągu odnosi się do powierzchni działki, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami ogólnymi planu.***

Stwierdzenie nieważności ustaleń § 12 uchwały, w zakresie sformułowania „(...) terenu działki (...)” oraz „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”, dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 4MN, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM, 19RM, 20RM, 21RM, 22RM, 23RM, 24RM, 25RM, 26RM, 27RM, 28RM, 29RM, 30RM, 31RM, 32RM, 33RM, 34RM, 35RM, 1MN/WS, 1RM/WS, 1RM/ML, 2RM/ML, 1U, 2U, 3U, 4U, 5U, 6U, 7U, 1U/P, 1U/MN, 2U/MN, 3U/MN, 1UT, 2UT, 1UK i 1ML, jako naruszających w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego, doprowadzi do zgodności zapisów uchwały z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. odnośnie sposobu określenia minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy oraz wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, dla tych terenów.

Ponadto, z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika również, iż do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego należą ustalenia w zakresie określenia maksymalnej wysokości zabudowy. Określany w planie miejscowym parametr, tj. wysokość zabudowy jest pojęciem zbiorczym i zawiera pojęcia dotyczące wysokości szeregu obiektów budowlanych stanowiących zabudowę.

Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną wysokość zabudowy dopuszczoną na danym terenie.

Ustalenie wysokości projektowanej zabudowy w planie miejscowym, należy do wyłącznej właściwości organów gminy. Gmina realizując swoje uprawnienia ma obowiązek określić wysokość zabudowy jednostką metryczną. Uprawnienie takie wynika z istoty pojęcia wysokości, która jest pionową odległością pomiędzy dwoma punktami. Podkreślić bowiem należy, że określenie „gabarytu obiektu budowlanego” nie zostało zdefiniowane ani w ustawie o p.z.p. ani rozporządzeniu w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Zgodnie z „Uniwersalnym słownikiem języka polskiego” pod redakcją Stanisława Dubisza, PWN Warszawa 2008 r., s. 960, pod pojęciem „gabarytów” w urbanistyce należy rozumieć „najwyższą linię poziomą zasadniczej części budynku lub zespołu budynków”. Z kolei zgodnie ze „Słownikiem języka polskiego” pod red. Witolda Doroszewskiego, przez „wysokość” należy rozumieć „odległość między podstawą

a wierzchołkiem, a górną płaszczyzną, krawędzią”, zaś za „Słownikiem języka polskiego”, Wydawnictwa Naukowego PWN, wydanie internetowe przez „wysokość” należy rozumieć m.in. „wymiar czegoś liczony od podstawy w górę”, bądź „odległość od jakiegoś punktu do punktu znajdującego się w górze”. Z powyższych definicji wyraźnie wynika, że przez wysokość należy rozumieć konkretny wymiar (w znaczeniu określenia metrycznego).

Zdaniem organu nadzoru określenie parametru, jakim jest wysokość projektowanej zabudowy jest jednym z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Podanie wysokości projektowanej zabudowy służy postawieniu pewnej granicy w przestrzeni, ponad którą inwestorzy nie mają prawa realizować obiektów budowlanych. Określenie takiej wysokości wynikać może z już ukształtowanej wysokości istniejących obiektów i zamiaru kontynuowania takiej wysokości zabudowy, jak również z chęci wprowadzenia nowych założeń kształtowania ładu przestrzennego, podyktowanego względami architektonicznymi.

W związku z powyższym należy podkreślić, iż gmina ma zatem nie tylko prawo, **lecz obowiązek** określenia w planie wysokości projektowanej zabudowy na danym terenie, dla wszystkich obiektów budowlanych dopuszczonych tym planem. Określenie ww. parametru w planie miejscowym, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy, o czym była mowa wyżej.

W tym miejscu przypomnieć należy, iż rada gminy w ustalaniu parametru wysokości projektowanej zabudowy, czy też określeniu gabarytów obiektów dopuszczonych ustaleniami planu miejscowego jest samodzielna, zatem nie może pozostawiać dowolności w tym zakresie, cedując swoje uprawnienia *de facto* na inny podmiot (inwestora, czy też organy administracji architektoniczno – budowlanej).

Tymczasem dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem **1UK**, nie została określona w uchwale wysokość zabudowy, zarówno istniejącej na tym terenie, jak też dla dopuszczonej jej nadbudowy, a na rysunku planu nie wyznaczono nieprzekraczalnych linii zabudowy, ograniczających obszar dopuszczonej rozbudowy. Zgodnie z ustaleniami uchwały dla tego terenu, zawartymi w jej § 12, przeznaczeniem podstawowym terenu 1UK są usługi kultu religijnego: kościół rzymsko – katolicki (pkt 1), zaś przeznaczeniem dopuszczalnym: obiekty budowlane z zakresu infrastruktury technicznej oraz obiekty małej architektury (pkt 2).

W odniesieniu do wysokości zabudowy, ustalono jedynie w pkt 6, że „Wysokość budynku: jak stan istniejący.”, przy czym z pkt 4 wynika, że „Dopuszcza się rozbudowę, **nadbudowę**, przebudowę i modernizację istniejącego kościoła przy zachowaniu istniejących parametrów i gabarytów zabudowy, kolorystyki elewacji i pokrycia dachowego zabudowy.”.

Organ nadzoru wskazuje, że powoływanie się na wysokość budynku wg stanu istniejącego, bez określenia tej wysokości, nie wyraża żadnej normy, a przy jednoczesnym dopuszczeniu nadbudowy budynku kościoła, uniemożliwia *de facto* realizację tej nadbudowy. Ponadto należy wskazać na wzajemną sprzeczność ustaleń zawartych w pkt 4 i pkt 6, bowiem dopuszczona nadbudowa istniejącego kościoła wiąże się ze zwiększeniem jego wysokości, co oznacza, że wysokość zabudowy na tym terenie będzie inna, wyższa, niż zabudowa już istniejąca. Natomiast „zachowanie istniejących parametrów i gabarytów zabudowy” wyklucza nadbudowę kościoła, a zatem może odnosić się wyłącznie do przebudowy istniejącego budynku kościoła, bowiem zgodnie z art. 3 pkt 7a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202 z późn. zm.), poprzez przebudowę należy rozumieć „wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego”.

Powyższe uchwały uchwały stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. Biorąc powyższe pod uwagę, niezbędnym jest stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1UK.

Istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, nastąpiło również w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem **21R**, dla którego nie określono w uchwale parametrów kształtowania zabudowy dopuszczanej na tym terenie oraz wskaźników zagospodarowania tego terenu.

W § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 21R ustalono, że został on przeznaczony pod tereny rolne, łąki i pastwiska (pkt 1). Zgodnie z ustaleniami pkt 2 „*W ramach przeznaczenia dopuszczalnego możliwa jest lokalizacja obiektów budowlanych z zakresu infrastruktury technicznej oraz budynków gospodarczych i inwentarskich związanych z produkcją rolną o obsadzie max. 210 DJP, przy czym odległość budynku inwentarskiego od zabudowy przeznaczonej na pobyt ludzi nie może być mniejsza niż 1 km; lokalizacja ww. zabudowy w obrębie obszaru wyznaczonego nieprzekraczalną linią zabudowy.*”

Jednak pomimo dopuszczenia na tym terenie możliwości realizacji budynków gospodarczych i inwentarskich związanych z produkcją rolną o obsadzie max. 210 DJP, w uchwale, za wyjątkiem nieprzekraczalnej linii zabudowy wyznaczonej na rysunku planu, nie ustalono żadnych parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dla planowanej zabudowy. Brak tych obowiązujących ustaleń planu miejscowego wymaganych na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., uniemożliwia realizację powyższej dopuszczanej zabudowy na tym terenie, w ramach obszaru wyznaczonego na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy. Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu elementarnego oznaczonego symbolem 21R.

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 tym planem. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały także przepisy:

- ustawy z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. z 2017 r. poz. 2187 z późn. zm.);
- ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. z 2018 r. poz. 142 z późn. zm.);
- ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.),
- ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2018 r. poz. 799 z późn. zm.).

Naruszenie, w istotny sposób, przepisów ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 6 ust. 2 pkt 2, pkt 3, pkt 7 i pkt 8 uchwały, w brzmieniu: „*Ustalenia dotyczące ochrony dziedzictwa i krajobrazu kulturowego oraz zabytków i dóbr kultury współczesnej. (...) 2. Obowiązują następujące ustalenia dotyczące ochrony obiektów: (...) 2) wszelkie prace inwestycyjne w obrębie obiektów wpisanych do rejestru zabytków wymagają uzyskania odpowiedniego pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; 3) wszelkie prace inwestycyjne w obrębie obiektów ujętych w wojewódzkiej ewidencji zabytków wymagają uzyskania opinii Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków; (...) 7) wszelkie zamierzenia inwestycyjne w obrębie stanowisk archeologicznych wymagają uzgodnienia z Wojewódzkim Konserwatorem Zabytków; 8) w obrębie stanowisk archeologicznych przeprowadzenie ratowniczych badań ratunkowych wykonywanych na koszt inwestora, po uzyskaniu pozwolenia od Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków;”*

W przytoczonych powyżej ustaleniach uchwały Rada Gminy Strzegowo wprowadziła obowiązki dotyczące działań odnoszących się do występujących, w granicach przedmiotowego planu miejscowego, obiektów wpisanych do rejestru zabytków oraz do stanowisk archeologicznych, jak też w odniesieniu do obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami i ustawy Prawo budowlane.

W związku z przedstawionymi uregulowaniami organ nadzoru wskazuje, że w świetle art. 7 pkt 4 i art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jedną z form ochrony zabytków są ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W planie ustala się, w zależności od potrzeb, strefy ochrony konserwatorskiej obejmujące obszary, na których obowiązują określone ustaleniami planu ograniczenia, zakazy i nakazy, mające na celu ochronę znajdujących się na tym obszarze zabytków. Kompetencja ta ściśle koresponduje z art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., w myśl którego w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej powinny zawierać określenie obiektów i terenów chronionych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w tym określenie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów”. Wskazane upoważnienia zakreślają kompetencję do określania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego szczególnych zasad, na jakich poszczególne zabytki, zależnie od indywidualnych uwarunkowań, mogą być chronione. Kompetencja ta nie oznacza jednak pełnej dowolności i musi być wykładana przez pryzmat obowiązującego 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 Gminy Strzegowo, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest bowiem **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. W ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w granicach stanowisk archeologicznych oraz dotyczących obiektów wpisanych do rejestru zabytków i ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 7 i pkt 8 uchwały, będących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym.

Obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych w przypadku zamiaru prowadzenia robót budowlanych, ziemnych lub zmiany charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, wynika z art. 31 ust. 1a ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Rodzaj i zakres tych badań określa w drodze decyzji wojewódzki konserwator zabytków (art. 31 ust. 2 tej ustawy). Źródłem tego obowiązku również jest ustawa, a nie akt prawa miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, brak jest pojęcia „ratowniczych badań ratunkowych”, o których mowa w § 6 ust. 2 pkt 8 uchwały. Ustawodawca posługuje się wyłącznie pojęciami *badań konserwatorskich, architektonicznych*

i archeologicznych (quod vide art. 3 pkt 9, 10 i 11 oraz następne ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami).

Ponadto należy wskazać, że art. 31 ust. 1a ww. ustawy, oprócz uregulowania kwestii związanych z ewentualnie ponoszonymi **kosztami** przeprowadzonych badań archeologicznych oraz ich dokumentacji, reguluje także przypadki, w jakich w ogóle, zachodzi konieczność ich przeprowadzenia (w przypadku, gdy przeprowadzenie tych badań jest niezbędne w celu ochrony tych zabytków).

Zgodnie z art. 31 ust. 2 ww. ustawy „*Zakres i rodzaj niezbędnych badań archeologicznych, o których mowa w ust. 1a, ustala wojewódzki konserwator zabytków w drodze decyzji, wyłącznie w takim zakresie, w jakim roboty budowlane albo roboty ziemne lub zmiana charakteru dotychczasowej działalności na terenie, na którym znajdują się zabytki archeologiczne, zniszczą lub uszkodzą zabytek archeologiczny.*”.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, w art. 36 ust. 1 stanowi, że **pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków wymaga m.in.: prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków (pkt 1) oraz prowadzenie badań archeologicznych (pkt 5).**

Również, zgodnie z art. 39 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, „*Prowadzenie robót budowlanych przy obiekcie budowlanym wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymaga, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, uzyskania pozwolenia na prowadzenie tych robót, wydanego przez właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków*”.

Natomiast zgodnie z art. 39 ust. 3 ustawy Prawo budowlane „*W stosunku do obiektów budowlanych oraz obszarów niewpisanych do rejestru zabytków, a ujętych w gminnej ewidencji zabytków, pozwolenie na budowę lub rozbiórkę obiektu budowlanego wydaje organ administracji architektoniczno-budowlanej w uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.*”.

Wszelkie kompetencje i formy działania organów nadzoru konserwatorskiego w zakresie współdziałania z organami administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego zostały już określone przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Strzegowo nie ma kompetencji do regulowania lub modyfikowania zakresu współdziałania organów w postępowaniu administracyjnym przy wydawaniu decyzji administracyjnych. Należy zauważyć, iż zakres i rodzaj badań archeologicznych, wojewódzki konserwator zabytków ustala w formie decyzji administracyjnej. Podstawą prawną do wydania decyzji administracyjnej może być wyłącznie przepis rangi ustawowej, a nie uchwała rady gminy.

W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać zobowiązanie i nakładanie zadań w drodze uchwały rady gminy na organ administracji publicznej w zakresie procedury administracyjnej związanej z działaniami podejmowanymi przy zabytku. Brak jest podstaw prawnych do nakładania na inwestora wymogu przeprowadzenia badań archeologicznych przed przystąpieniem do wykonania inwestycji, znajdujących się w obszarze stanowiska archeologicznego, gdyż stanowi to wykroczenie poza zakres działań wskazanych w ustawie w art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, w tym także dotyczące uzyskania pozwolenia lub uzgodnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków, w zależności od sytuacji, można potraktować, jako niezgodne z prawem powtórzenie przepisów ustaw lub ich modyfikację, jeżeli uregulowanie takie wynika wprost z ustawy.

Kwestionowane przez organ nadzoru zapisy uchwały stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i ust. 2 oraz art. 36 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami

oraz art. 39 ust. 1 i ust. 3 ustawy Prawo budowlane, jak również zawierają uregulowania wykraczające poza przyznaną kompetencję do określenia zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej. W zakresie władztwa planistycznego gminy i obowiązku zawarcia w planie postanowień, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p., nie mieści się bowiem kompetencja do regulowania kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym dotyczącym prowadzenia robót budowlanych przy zabytku archeologicznym. Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawa Prawo budowlane, kompleksowo regulują kompetencje organów administracji w procesie budowlanym, związanym z zabytkiem.

Pogląd organu nadzoru, w kwestii dotyczącej przekroczenia, w powyższym zakresie, kompetencji rady gminy, zawartych w obowiązujących przepisach prawa, był już przedmiotem prawomocnych rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, m.in. w sprawach sygn. akt:

- II OSK 3140/13 z 23 czerwca 2014 r.;
- II OSK 392/14 z 10 lipca 2014 r.;
- IV SA/Wa 2595/12 z 28 lutego 2013 r.;
- IV SA/Wa 1515/13 z 15 października 2013 r.;
- IV SA/Wa 1550/13 z 20 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1705/13 z 27 listopada 2013 r.;
- IV SA/Wa 1783/13 z 18 grudnia 2013 r.;
- IV SA/Wa 629/14 z 25 czerwca 2014 r.;
- IV SA/Wa 595/14 z 22 lipca 2014 r.;
- II SA/Wr 744/12 z 10 stycznia 2013 r.

W ocenie organu nadzoru wprowadzenie w planie miejscowym obowiązków związanych z działaniami inwestycyjnymi przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków i ujętych w gminnej ewidencji zabytków oraz z prowadzeniem *badania ratunkowych* w rejonie stanowisk archeologicznych, dla każdej działalności inwestycyjnej, stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu, co uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w części zawierającej takie zapisy.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. w planie miejscowym określa się zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy na gruncie § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, że „ustalenia dotyczące zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów wynikające z: a) potrzeb ochrony środowiska, o których mowa w szczególności w art. 72 i 73 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627, z późn. zm.), b) obowiązujących ustaleń planów ochrony ustanowionych dla parków narodowych, rezerwatów przyrody i parków krajobrazowych, a także dla innych form ochrony przyrody występujących na terenach objętych projektem planu miejscowego;”.

Naruszenie przepisów ustawy o ochronie przyrody nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu: (...) 2. W celu ochrony środowiska przyjmuje się następujące ustalenia: (...) 4) (...) w przypadku niezbędnej wycinki drzew **należy wprowadzić nasadzenia, które zrekompensują ubytki w drzewostanie;**”.

Ustalenia § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie ochrony środowiska, zobowiązujące do wprowadzenia nasadzeń, które zrekompensują ubytki w drzewostanie, w przypadku niezbędnej wycinki drzew, nie mają podstawy prawnej wynikającej z dyspozycji zawartej w art. 15 ustawy o p.z.p., gdyż dotyczą regulacji zawartych w ustawie o ochronie przyrody, a w szczególności w jej

Rozdziale 4 pn. *Ochrona terenów zieleni i zadrzewień*. Zgodnie z art. 83 ust. 1 ww. ustawy, „*Usunięcie drzewa lub krzewu z terenu nieruchomości lub jej części niewpisanej do rejestru zabytków może nastąpić po uzyskaniu zezwolenia* wydanego na wniosek: 1) posiadacza nieruchomości – za zgodą właściciela tej nieruchomości; 2) właściciela urzędzeń, o których mowa w art. 49 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380, 585 i 1579), zwanej dalej „Kodeksem cywilnym” - jeżeli drzewo lub krzew zagrażają funkcjonowaniu tych urzędzeń.”.

Stosownie do dyspozycji art. 83 ust. 2 i ust. 3 ww. ustawy, „2. *Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana w przypadku wniosku złożonego przez: 1) spółdzielnię mieszkaniową; 2) wspólnotę mieszkaniową, w której właściciele lokali powierzyli zarząd nieruchomością wspólną zarządowi, zgodnie z ustawą z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2015 r. poz. 1892); 3) zarządcę nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa.* 3. *Zgoda właściciela nieruchomości, o której mowa w ust. 1 pkt 1, nie jest wymagana także w przypadku wniosku złożonego przez użytkownika wieczystego lub posiadacza nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, niebędących podmiotem, o którym mowa w ust. 2.”.*

W art. 83c ust. 3 ww. ustawa stanowi, że „3. Wydanie zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu może być uzależnione od określonych przez organ nasadzeń zastępczych lub przesadzenia tego drzewa lub krzewu.”. Zgodnie z art. 83d ust. 4 i ust. 5 ww. ustawy, „4. *W przypadku uzależnienia wydania zezwolenia na usunięcie drzewa lub krzewu od wykonania nasadzeń zastępczych bądź od przesadzenia tego drzewa lub krzewu, zezwolenie to może określać dodatkowo warunki techniczne sadzenia lub przesadzenia drzewa lub krzewu.* 5. *Jeżeli przyczyną usunięcia drzewa lub krzewu jest realizacja inwestycji wymagającej uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, zezwolenie na usunięcie drzewa lub krzewu może zostać wykonane pod warunkiem uzyskania pozwolenia na rozbiórkę lub pozwolenia na budowę, które kolidują z drzewami lub krzewami, będącymi przedmiotem zezwolenia. Przepisu nie stosuje się do inwestycji liniowych celu publicznego.”.*

Z przytoczonych przepisów ww. ustawy wynika zatem, że wprowadzenie nasadzeń rekompensujących ubytki w drzewostanie, w przypadku niezbędnej wycinki drzew **może, ale nie musi** być uzależnione od konieczności zastąpienia tych drzew innymi drzewami, w decyzji zezwalającej na usunięcie drzewa wydanej przez właściwy organ. Ustalony w uchwale obowiązek wprowadzenia nasadzeń, o których mowa w § 7 ust. 2 pkt 4 uchwały, narusza dyspozycję przepisów ustawy o ochronie przyrody oraz przepisów ustawy o p.z.p., co uzasadnia konieczność stwierdzenia ich nieważności.

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: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”;*
- 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;
- § 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.

Organ nadzoru wskazuje na sprzeczne ustalenia pomiędzy częścią tekstową i graficzną uchwały, jak też pomiędzy ustaleniami ogólnymi i szczegółowymi uchwały, w zakresie dopuszczenia zabudowy na terenie elementarnym oznaczonym symbolem **2UT**, w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

W § 9 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały ustalono, że „*Na obszarze objętym planem występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie zagrożenia powodzią 1% oraz obszary szczególnego zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie zagrożenia powodzią 10%, oznaczone na rysunku planu, w obrębie których obowiązują przepisy odrębne oraz ustalenia: 1) **zakaz wprowadzania nowej zabudowy**, w tym inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko; **zakaz nie dotyczy obiektów budowlanych niezaopatrzonych w wodociąg i niewytwarzających ścieki np. obiekty małej architektury, wiaty, altany;** 2) **zakaz zmiany ukształtowania terenu poprzez podwyższenie rzędnych terenu na ww. obszarach, z wyłączeniem prac związanych z powodzią;**”.*

Tymczasem możliwość wprowadzenia nowej zabudowy w postaci budynków, wynika zarówno z ustaleń szczegółowych dla terenu 2UT, jak też z rysunku planu, w związku z wyznaczeniem nieprzekraczalnej linii zabudowy.

W § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 2UT ustalono, że został on przeznaczony pod usługi turystyczne (pkt 1), na którym możliwa jest lokalizacja przystani kajakowej, pola namiotowego i kempingowego wraz z niezbędną infrastrukturą np. **hangaru, budynku gospodarczego**, itp. (pkt 3). Ponadto w pkt 5, 6, 7, 8, 9 i 10 zawarto ustalenia dotyczące zasad kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania tego terenu, w brzmieniu: „*5. Poziom posadowienia parteru nie więcej niż 60 cm w odniesieniu do najniższej rzędnej istniejącego terenu. 6. **Wysokość budynku** max. jedna kondygnacja + poddasze nieużytkowe, jednak nie więcej niż 6,5 m. 7. **Budynek przykrywać dachem dwu- lub wielopłociowym o nachyleniu połaci 30⁰**; pokrycie dachówką ceramiczną lub innym materiałem o podobnych zbliżonych walorach estetycznych w kolorze czerwonym, brązowym, zielonym lub szarym. 8. Minimalny wskaźnik intensywności zabudowy: 0,01; maksymalny wskaźnik intensywności zabudowy terenu działki: 0,02. 9. Maksymalna powierzchnia zabudowy terenu działki: 2%. 10. Udział terenu powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki: min. 95%.”.*

Możliwość realizacji zabudowy na terenie 2UT wynika również z rysunku planu, na którym w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, w przeważającej części, wyznaczono nieprzekraczalną linię zabudowy, która dotyczy sytuowania budynków. Zgodnie bowiem z ustaleniami § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, „*1. Ilekroć w dalszych przepisach niniejszej uchwały jest mowa o: (...) 3) **nieprzekraczalnej linii zabudowy /granicy zabudowy/** – jest to linia ograniczenia zabudowy, wyznaczająca minimalną odległość, w jakiej można sytuować **budynek od granicy działki lub linii rozgraniczającej drogę, przy czym żaden element budynku nie może przekroczyć tej linii.**”.* Stosownie do ustaleń § 3 ust. 1 pkt 3 uchwały, oznaczenie graficzne nieprzekraczalnej linii zabudowy stanowi obowiązujące ustalenie planu.

Przytoczone powyżej ustalenia wskazują na sprzeczność ustaleń § 9 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 uchwały, które zakazują wprowadzania nowej zabudowy, w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, z ustaleniami szczegółowymi zawartymi w § 12 uchwały dla terenu 2UT oraz z rysunkiem planu, w związku z ustaleniami § 4 ust. 1 pkt 3 uchwały, które umożliwiają zabudowę kubaturą w granicach tego obszaru.

Na konieczność usunięcia rozbieżności w powyższym zakresie zwrócił także uwagę Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie w decyzji z 11 maja 2018 r. znak WA.RPP.610.428.3.2018.IB, wskazując w jej uzasadnieniu, że: „*Ponadto należy mieć na uwadze, że błędnie wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy w granicach terenu 2UTE (teren usług turystycznych. Zgodnie z ustaleniami zawartymi w projekcie uchwały obowiązuje zakaz wprowadzania nowej zabudowy w granicy obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a w § 12 projektu uchwały określono ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu 2UT zgodnie z którym dopuszcza się lokalizację np. hangaru, budynku gospodarczego w granicy ww. obszarów. Z uwagi na powyższe należy usunąć rozbieżności i poprowadzić prawidłowo nieprzekraczalną linię zabudowy poza granicami obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.*”.

Z uchwalonego planu miejscowego wynika, że nie zostały w nim uwzględnione powyższe uwagi, zawarte w ww. decyzji. Uchwała nie spełnia tym samym wymagań dotyczących ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, w zakresie ochrony przed powodzią, co stanowi o naruszeniu, w istotny sposób, art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Zdaniem organu nadzoru, powyższe przesądza o konieczności stwierdzenia nieważności części tekstowej i graficznej uchwały, w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią na terenie elementarnym oznaczonym symbolem 2UT.

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 są 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 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 ulicę, 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

wiązącą. 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 przyszyły 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.

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.

Naruszenie, w istotny sposób, przepisów ustawy Prawo wodne, z zakresu ochrony środowiska i gospodarowania wodami, nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w odniesieniu do pkt 6 i pkt 7, w brzmieniu: „6. W celu ochrony jakości ujmowanej wody ustala się strefę ochrony bezpośredniej w granicach wydzielonych liniami rozgraniczającymi teren elementarny. 7. Ze względu na istniejącą budowę geologiczną w rejonie ujęcia oraz bardzo dobrą izolację poziomą wodonośnego od czynników zewnętrznych, nie ustanawia się pośredniej ochrony sanitarnej ujęcia.”.

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 przepisu 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.

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.

Z przytoczonych ustaleń § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w odniesieniu do pkt 6 i pkt 7 wynika, że Rada Gminy Strzegowo w drodze planu miejscowego ustaliła strefę ochrony bezpośredniej ujęcia wody w granicach tego terenu wydzielonego liniami rozgraniczającymi oraz, że nie ustanawia się strefy ochrony pośredniej ujęcia wody na tym terenie.

Tymczasem przepisy dotyczące ustanawiania stref ochronnych ujęć wody zostały uregulowane w ustawie Prawo wodne, w tym m.in. w art. 135 ust. 1, zgodnie z którym „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.**”.

W dokumentacji prac planistycznych brak zarówno decyzji właściwego organu Wód Polskich ustanawiającej teren ochrony bezpośredniej ujęcia wody, jak również aktu prawa miejscowego ustanawiającego przez wojewodę teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ujęcia wody, wymaganych na podstawie ww. przepisu ustawy.

Powyższe oznacza, że dla ujęcia wody zlokalizowanego na terenie 1WI, nie zostały ustanowione przez właściwe organy strefy ochronne tego ujęcia wody. 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 ujęcia wody znajdującego się w miejscowości Unierzyż w gminie Strzegowo, o których mowa w uchwale. Z uchwały oraz z dokumentacji prac planistycznych nie wynika, na jakiej podstawie ustalono strefę ochrony bezpośredniej ujęcia wody znajdującego się w granicach terenu 1WI.

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.

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 ochronny bezpośredniej ujęcia wody uniemożliwia jej określenie w planie miejscowym.

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 Gminy Strzegowo, 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 jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych*”.

Ustalając w przedmiotowym planie miejscowym strefę ochrony bezpośredniej ujęcia wody, zlokalizowanego na terenie elementarnym oznaczonym symbolem 1WI, bez decyzji właściwego organu Wód Polskich ustanawiającej tę strefę, Rada Gminy Strzegowo przekroczyła przyznane jej kompetencje do formułowania w planie miejscowym ustaleń, które podlegają regulacjom określonym w ustawie Prawo wodne oraz naruszyła w istotny sposób zasady sporządzania planu miejscowego.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż wskazane ustalenia § 12 uchwały, dla terenu elementarnego oznaczonego symbolem 1WI, w odniesieniu do pkt 6 i pkt 7, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 135 ust. 1 ustawy Prawo wodne, przesądzają o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego części tekstowej uchwały, w odniesieniu do strefy ochrony bezpośredniej ujęcia wody oraz dotyczących strefy pośredniej ujęcia 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.

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”.

Tymczasem w § 13 pkt 1, 2 i 3 uchwały, zawarto ustalenia w brzmieniu: „Ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków i scalania nieruchomości: 1) adaptuje się istniejący podział na działki, zgodnie z rysunkiem planu; 2) nowe, samodzielne działki budowlane mogą stanowić tylko te części terenu, których wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej i wyposażenie w obiekty budowlane z zakresu infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych, wynikających z niniejszego planu i przepisów odrębnych; 3) linie wewnętrznego podziału, oznaczone na rysunku planu, wskazują na możliwość oraz zasadę cech geometrycznych podziału na działki i nie są obowiązujące;”, które wykraczają poza delegację wynikającą z ww. przepisów ustawy o p.z.p. i rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co oznacza konieczność stwierdzenia ich nieważności.

Z części tekstowej (*vide*: § 2 ust. 1 pkt 2, pkt 11 i pkt 12, § 12 uchwały) i graficznej planu wynika, że w granicach obszaru objętego planem znajdują się:

- grunty rolne, stanowiące tereny elementarne oznaczone symbolami: RM przeznaczone pod zabudowę zagrodową, RM/WS przeznaczone pod zabudowę zagrodową i wody powierzchniowe, R przeznaczone pod tereny rolne, łąki i pastwiska
- grunty leśne stanowiące tereny elementarne oznaczone symbolami ZL przeznaczone pod lasy i zieleni leśną.

W § 13 pkt 4 uchwały, zawarto ustalenia dotyczące szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, w zakresie określenia minimalnej powierzchni działki, minimalnej szerokości frontu działki oraz kąta położenia granicy działki w stosunku do linii rozgraniczającej drogę. Powyższe parametry działek ustalono m.in. dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: RM, RM/WS i RM/LM, a zatem dla terenów o gruntach rolnych.

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 § 13 pkt 4 uchwały, ustalające zasady i warunki scalania i podziału dla terenów elementarnych oznaczonych symbolami: RM, RM/WS i RM/ML, 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 ww. terenów.

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, zasad 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 m.in.:

- art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 3 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących zasad ochrony środowiska, w związku z przepisami ustawy o ochronie przyrody;
- art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 4 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących zasad ochrony zabytków, w związku z przepisami ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie jednoznacznego określenia parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, a także linii zabudowy, na terenach, na których dopuszcza się realizację budynków;

- art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych oraz w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w kontekście przepisów ustawy Prawo wodne;
- 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., w zakresie formułowania ustaleń dotyczących szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi.

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

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

Wziąwszy powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLIII/251/2018 Rady Gminy Strzegowo z 18 lipca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla miejscowości Unierzysz, gmina Strzegowo, 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.

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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Zdzisław Szipiera

