



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 5 grudnia 2014 r.

Poz. 11195

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.171.2014.RM WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 1 grudnia 2014 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XXXV/270/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 listopada 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DLA DWUTOROWEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ NN 400 KV OSTROŁĘKA – OLSZTYN MĄTKI NA TERENIE GMINY LELIS”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 5 uchwały;
- § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały;
- § 11 ust. 1 pkt 6 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
- § 11 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 27R, 28R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R, 35R, 36R, 37R, 38R, 39R, 40R, 41R, 42R, 43R, 44R, 45R, 46R, 47R, 48R, 49R, 50R, 51R, 52R, 53R, 54R, 55R, 56R, 57R, 58R i 59R;
- § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 25R i 26R;
- § 11 ust. 4 pkt 6 lit. a uchwały.

UZASADNIENIE

Rada Gminy Lelis, na sesji w dniu 7 listopada 2014 r., podjęła uchwałę Nr XXXV/270/2014 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DLA DWUTOROWEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ NN 400 KV OSTROŁĘKA – OLSZTYN MAŁKI NA TERENIE GMINY LELIS”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 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 treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

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

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.

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

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad

ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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. w tym m.in.:

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

Stosownie do przytoczonego wyżej 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., zmienionego przez art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011r.: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych*”; art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed nowelizacją: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych*”;
- art. 88 k pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.): „*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych*”; przed nowelizacją, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego: „*Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi*”.

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził m.in.:

- *Studium dla obszarów nieobwałowanych, narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – rzeka Narew – umowa Nr 673/TD/2003 z dnia 22.12.2003 r.;*
- *„Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej etap II – rzeka Rozoga”.*

Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Gminy Lelis podejmując przedmiotową uchwałę, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: **„Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.**

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodnego, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

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

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

Tymczasem plan miejscowy w części tekstowej (§ 11 ust. 3 uchwały), umożliwia zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Tereny leżące w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią zostały określone co prawda jako tereny rolnicze (*vide* § 11 ust. 3 pkt 1 uchwały), jednakże terenach tych dopuszcza się m.in. lokalizację: siedlisk i gospodarstw specjalistycznych, obiektów gospodarczych związanych z hodowlą i produkcją rolną (*vide* § 11 ust. 3 pkt 4 lit. a i b uchwały). Powyższe dotyczy terenów oznaczonych symbolami: 41R, 42R, 43R, 44R, 45R, 46R, 47R, 48R, 49R, 50R, 51R, 52R, 53R, 54R, 55R, 56R, 57R, 58R i 59R. Ponadto dla wskazanych powyżej jednostek terenowych określono:

- maksymalną powierzchnię zabudowy (*vide* § 11 ust. 3 pkt 5 lit. c uchwały);
- minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej (*vide* § 11 ust. 3 pkt 5 lit. d uchwały);
- wysokość budynków mieszkalnych, gospodarczych i inwentarskich oraz zabudowy garażowej (*vide* § 11 ust. 3 pkt 5 lit. e, f, g uchwały),

a także dopuszczono: odbudowę, rozbudowę i nadbudowę istniejącej zabudowy (*vide* § 11 ust. 3 pkt 5 lit. l uchwały), podczas gdy, tak jak wskazano wyżej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają budowy obiektów budowlanych (art. 88 l ust. 1 ww. ustawy).

Zdaniem organu nadzoru dopuszczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, godzi w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą** (*lex interior non derogat legi superiori*).

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych

uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem, ustalenia planu, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż Rada Gminy Lelis nie dochowała wierności przepisom art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Dopuszczając możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach wskazanych powyżej terenów, naruszyła ww. przepis. Zdaniem organu nadzoru zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Uchwałodawca wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro z ustaleń samego planu wynika wprost możliwość realizacji zabudowy, w tym m.in. z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w ustaleniach: § 11 ust. 3 uchwały, to odesłanie do przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego, w brzmieniu: „2. W granicach planu występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią oznaczone na rysunku planu, dla których mają zastosowanie przepisy odrębne dotyczące ochrony przeciwpowodziowej w tym przepisy prawa wodnego” (vide § 16 ust. 2 uchwały) jest niewystarczające, bowiem ustalenia przedmiotowej uchwały, w tym kształcie, stoją w ewidentnej sprzeczności z przepisami ustawy, na które Rada Gminy Lelis się powołuje i tym samym nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Kwestie dotyczące **realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią** (dawnej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, w związku z art. 88l ust. 1 i 2 Prawo wodne), jak również merytoryczna kontrola sądowa **postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów**, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **Sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **Sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **Sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. **Sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. **Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 961/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził, „(...) że treść wydawanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej.”.

Niezależnie od powyższych rozważań wskazać należy, że sporządzając i uchwalając plan miejscowy z dopuszczeniem do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, naruszono zasady sporządzania planu miejscowego.

Na wstępie tej części uzasadnienia wskazać należy, że zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy w ramach, którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Uszczegółowienie wspomnianego na wstępie art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., można odnaleźć w art. 15 ust. 2 pkt 6, zgodnie z którym: „**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**”. Tymczasem w ustaleniach, o których mowa w § 11 ust. 3 pkt 5 przedmiotowej uchwały, dotyczących parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów oznaczonych symbolami od 1R do 59R, **brak jest określenia maksymalnego i minimalnego wskaźnika intensywności zabudowy.**

Ustalenie minimalnej intensywności zabudowy, zgodnie z wola ustawodawcy należy do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Mając powyższe na uwadze stwierdzić należy, iż uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna w sposób kompleksowy określać maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, na wszystkich terenach, na których dopuszczona została zabudowa.

Organ nadzoru wskazuje także na **brak określenia minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej**, do czego obliguje wprost art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Tymczasem Rada Gminy Lelis w:

- § 11 ust. 1 pkt 6 lit. d uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „6) Dla zabudowy mieszkaniowej ustala się: (...) d) Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki ustala się w wielkości 60%”;
- § 11 ust. 1 pkt 7 lit. d uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „7) Dla zabudowy usługowej i mieszkaniowo - usługowej ustala się: (...) d) Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki ustala się w wielkości 50%”;
- § 11 ust. 3 pkt 5 lit. d uchwały, sformułowała ustalenia w brzmieniu: „5) Ustalenia dotyczące wskaźników i gabarytów budynków i obiektów gospodarczych w siedliskach i gospodarstwach specjalistycznych: (...) d) Minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki ustala się w wielkości 60%”.

Ponadto z ustaleń § 5 pkt 5 uchwały wynika, że przez działkę należy rozumieć jedynie działkę ewidencyjną [„§ 5. Objasnienie określeń użytych w uchwale: (...) 5) działka – należy przez to rozumieć działkę ewidencyjną;”]. Tymczasem definicja działki budowlanej została zawarta w art. 2 pkt 12 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ilekróć 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;”.

Biorąc pod uwagę brak określenia minimalnego i maksymalnego wskaźnika intensywności zabudowy, zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń dla wszystkich jednostek terenowych, dla których dopuszcza się zabudowę, a więc dla terenów oznaczonych symbolami: od 1R do 24R oraz od 27R do 59R, przy czym organ nadzoru wskazuje, że dla jednostek terenowych: od 41R do 59R, zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności z uwagi na sam fakt dopuszczenia do zabudowy w ramach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Zgodnie z ustaleniami § 11 ust. 3 pkt 6 uchwały, na terenach oznaczonych symbolami: 25R i 26R „ustala się zakaz lokalizacji obiektów kubaturowych”. Biorąc pod uwagę powyższe, w celu zachowania komunikatywności pozostałej części aktu prawnego istnieje konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały. Z kolei w związku z ustaleniami: § 11 ust. 1 pkt 6 lit. d oraz § 11 ust. 1 pkt 7 lit. d uchwały, które określają minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w stosunku do powierzchni działki, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności części ww. jednostek redakcyjnych w zakresie, w jakim błędnie odwołują się do działki zamiast do działki budowlanej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że ustalenia planu miejscowego winny zawierać zasady, o których mowa w art. 15 ustawy o p.z.p. 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, Rozdz. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2014 r. poz. 518 z późn. zm.). Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, „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 ustaleniach przedmiotowego planu miejscowego, brak jakichkolwiek ustaleń dotyczących zasad i warunków scalania i podziału, zawarto natomiast, w ustaleniach § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały, **zasady i warunki podziału nieruchomości, poprzez sformułowanie ustaleń dotyczących minimalnej szerokości nowo wydzielanej działki budowlanej**. W tym kontekście przypomnieć należy, iż procedura *scalania i podziału nieruchomości* oraz *podziału nieruchomości*

stanowi dwie różne, odrębne procedury określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wskazuje na to już art. 1 ust. 1 ww. ustawy, który stanowi, iż „*Ustawa określa zasady: (...) 2) podziału nieruchomości; 3) scalania i podziału nieruchomości*”. Powyższe wynika również z redakcji samej ustawy. Otóż na Dział III ustawy o gospodarce nieruchomościami pn. „*Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*”, składa się 7 rozdziałów, przy czym kluczowe, w przedmiotowej sprawie są pierwsze z nich, tj. Rozdział 1 pn. „*Podziały nieruchomości*” oraz Rozdział 2 pn. „*Scalanie i podział nieruchomości*”. Tak więc już z samej konstrukcji ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz z redakcji przywołanego powyżej art. 1 ust. 1, wynika wprost, iż kwestia (procedura) dotycząca *podziałów* nieruchomości, nie jest tożsama z procedurą *scalania i podziału*. Tymczasem z ustaleń **§ 11 ust. 1 pkt 4 uchwały** wynika, że sformułowano ustalenia dotyczące zasad podziału działki.

Organ nadzoru wskazuje, że warunki i zasady podziału nieruchomości ustala ustawa o gospodarce nieruchomościami, określając kryteria dopuszczające podział nieruchomości zarówno w przypadku, gdy dotyczy on nieruchomości położonych na obszarze, dla którego uchwalono plan miejscowy, jak i na obszarze, dla którego brak jest takiego planu (art. 93, art. 94, art. 95 ustawy jw.). Jako jedno z podstawowych kryteriów dopuszczających podział nieruchomości, ustawa wskazuje zgodność podziału z ustaleniami planu miejscowego (art. 93 ust. 1 ustawy jw.), **przy czym zgodność ta dotyczy zarówno przeznaczenia terenu, jak i możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu**. Natomiast sama ocena dopuszczalności podziału dokonywana jest przez właściwy organ (organ wykonawczy gminy) w postępowaniu administracyjnym (art. 96 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Zawierając regulację odnoszącą się do podziałów nieruchomości, rada naruszyła tym samym dyspozycję art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., wykraczając poza zakres delegacji ustawowej określającej przedmiot, który ustawodawca przekazał radzie do regulacji w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wkroczyła również w sferę uprawnień ustawowo zastrzeżonych dla organu wykonawczego gminy, bowiem to wójt, burmistrz albo prezydent miasta po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego decyduje, czy podział jest dopuszczalny, czy też nie, a winno to wynikać z określonego planem przeznaczenia terenu oraz z możliwości zrealizowania określonych planem warunków zabudowy i oceniane będzie w postępowaniu administracyjnym.

Wskazać należy na fakt, iż przepisy art. 15 ust. 2 i ust. 3 ustawy o p.z.p., **w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie upoważniały rady gminy do określenia zasad i warunków podziałów nieruchomości, tylko do określenia zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości**, w przeciwieństwie do art. 10 ust. 1 pkt 7 nieobowiązującej już ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.). Rada Gminy Lelis, była jednak upoważniona do określenia *minimalnej powierzchni nowo wydzielanej działki budowlanej*, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., jednakże z tego uprawnienia nie skorzystała. Nie miała jednak jakichkolwiek podstaw prawnych do regulowania kwestii dotyczącej określenia minimalnej szerokości nowo wydzielanych działek budowlanych.

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 Lelis, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa.

Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiegokolwiek organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza ponadto 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.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że także w ustaleniach § 5 pkt 8 uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p. [„§ 5. *Objaśnienie określeń użytych w uchwale:* (...) 8) *wysokość zabudowy – jest to wysokość mierzona od poziomu terenu przy głównym wejściu do budynku do najwyższej położonego punktu pokrycia dachu lub też wysokość zabudowy określona ilością kondygnacji nadziemnych;*”]. W przytoczonych powyżej ustaleniach, zdefiniowano pojęcie wysokości budynku, przez pryzmat sposobu pomiaru jego wysokości. Tymczasem zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak również z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie wynika możliwość definiowania sposobu pomiaru wysokości, lecz jedynie wymóg określenia gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy. Co więcej wysokość zabudowy, nie może być utożsamiana, jedynie przez pryzmat wysokości budynków, gdyż w skład zabudowy mogą wchodzić także inne obiekty budowlane, zaś sam sposób pomiaru budynków określony już został w § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.). Z literalnego brzmienia § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, wynika, iż pojęcie wysokości budynku, rozumiane jako sposób pomiaru wysokości budynku, stanowi w istocie przywołanie wspomnianego powyżej § 6 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zważyć przy tym należy, że z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p. nie wynika by organ stanowiący miał możliwość definiowania sposobu dokonywania pomiaru wysokości budynków, lecz jedynie określenia wysokości budynków.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w zw. z art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r. poz. 1205 z późn. zm.), przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w planie miejscowym i taka zmiana przeznaczenia

wymaga zgody właściwego organu. W myśl ww. przepisów grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa - wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś „*pozostałych gruntów leśnych - wymaga uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej*”. Wymóg uzyskania powyższej zgody, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie, z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne. W myśl art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych (art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych).

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

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

W tym miejscu podkreślić także należy, iż decyzja wydawana na podstawie art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych ma charakter uznaniowy. Ustawa ta jedynie w art. 6 ust. 1 odnosi się do kwestii przesłanek, jakimi winien kierować się organ przy kwalifikowaniu gruntu leśnego do odmiennego przeznaczenia. Zgodnie z zapisem art. 6 ust. 1 ww. ustawy, na cele nierolnicze i nieleśne, powinny być przeznaczane przede wszystkim grunty oznaczone w ewidencji gruntów, jako nieużytki, a w razie ich braku grunty o najniższej przydatności produkcyjnej. Taka konstrukcja rozstrzygnięcia oznacza, iż właściwemu organowi pozostawiono ocenę każdej konkretnej sytuacji faktycznej przy zastosowaniu jego najlepszej merytorycznej wiedzy.

Tymczasem stosownie do ustaleń § 11 ust. 4 pkt 6 lit. a uchwały, plan dopuszcza możliwość realizacji podziemnych sieci uzbrojenia terenu, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej. Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką leśną, a także nie są uznawane za grunty leśne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2014 r. poz. 1153). Pojęcie urządzeń infrastruktury technicznej określone zostało w art. 143 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, do którego odwołuje się także art. 2 pkt 13 ustawy o p.z.p. Zgodnie z ww. przepisem ustawy o gospodarce nieruchomościami „*Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych*”.

W ocenie organu nadzoru, dopuszczenie możliwości lokalizacji urządzeń i sieci infrastruktury technicznej, a także przyłączy na gruntach leśnych wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgody właściwego organu na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego wyłączenia gruntu z produkcji leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki leśnej nie jest możliwe.

W przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia, w odniesieniu do gruntów leśnych, występujących w ramach terenów ZL, o których mowa w § 11 ust. 4 uchwały, zaś plan miejscowy dopuszcza w ramach ww. terenów **możliwość lokalizacji podziemnych sieci uzbrojenia terenu, przyłączy i urządzeń infrastruktury technicznej**. Biorąc pod uwagę powyższe, zdaniem organu nadzoru, przy sporządzeniu przedmiotowego planu miejscowego, doszło do istotnego naruszenia trybu jego sporządzenia i zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności § 11 ust. 4 pkt 6 lit. a uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: od 1ZL do 31ZL, dla których organ sporządzający plan **nie uzyskał stosownej zgody na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne**, znajdujących się w granicach przedmiotowego planu.

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności podejmowanych uchwał ze stanem prawnym obowiązującym w dacie jej podjęcia, zaś w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji w tym zakresie.

W toku dokonywanej kontroli przedmiotowej uchwały stwierdzono, że część ustaleń przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w § 8 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „5. Ustala się, że tereny przestrzeni publicznej stanowią: tereny dróg publicznych krajowych, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KDG, tereny dróg publicznych powiatowych, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KDZ, 2KDZ i 3 KDZ oraz tereny dróg publicznych gminnych, oznaczone na rysunku planu symbolami: 1KDL, 1KDD, 2KDD i 3KDD. Zasady zagospodarowania terenów określone zostały w § 11.”, pozostaje w sprzeczności z wcześniejszymi unormowaniami tego samego organu, zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis.

Wiążący charakter studium wynika z przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „Wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, **zgodnie z zapisami studium** oraz przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem” oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium.

Z przeprowadzonej przez organ nadzoru analizy treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Lelis:

- obowiązującego w dacie podejmowania przedmiotowej uchwały a przyjętego zgodnie z uchwałą Rady Gminy Lelis Nr XXIV/253/2014 z dnia 7 października 2014 r., objętego rozstrzygnięciem nadzorczym Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 listopada 2014 r., znak: LEX-I.4131.150.2014.RM (w dacie wydania rozstrzygnięcia nadzorczego wstrzymującego wykonalność uchwały z wyłączeniem ustaleń dotyczących linii elektroenergetycznej 400 kV relacji Ostrołęka – Olsztyn),
- obowiązującego uprzednio a przyjętego zgodnie z uchwałą Rady Gminy Lelis Nr XVII/105/2000 z dnia 29 grudnia 2000 r.,
wynika w sposób jednoznaczny, iż ustalenia przedmiotowego planu miejscowego w zakresie kształtowania przestrzeni publicznych, pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium, **bowiem żadne z ww. studiów nie wyznacza takich obszarów.**

Zgodnie z art. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. przez „obszar przestrzeni publicznej” należy rozumieć „obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie oraz cechy funkcjonalno-przestrzenne, **określony w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy**”. Biorąc pod uwagę brak określenia, w studium, obszarów przestrzeni publicznych, uznać należy, że przedmiotowy plan miejscowy, we wskazanym zakresie, dotknięty jest wadą prawną, polegającą na naruszeniu zasad sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, o których mowa w art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., zdaniem organu nadzoru, zachodzą przesłanki do stwierdzenia nieważności ustaleń § 8 ust. 5 uchwały.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XXXV/270/2014 Rady Gminy Lelis z dnia 7 listopada 2014 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego DLA DWUTOROWEJ LINII ELEKTROENERGETYCZNEJ NN 400 KV OSTROŁĘKA – OLSZTYN MĄTKI NA TERENIE GMINY LELIS”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 8 ust. 5 uchwały;
 - § 11 ust. 1 pkt 4 uchwały;
 - § 11 ust. 1 pkt 6 lit. d uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) w stosunku do powierzchni działki (...)”;
 - § 11 ust. 3 uchwały oraz w części graficznej, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 27R, 28R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R, 35R, 36R, 37R, 38R, 39R, 40R, 41R, 42R, 43R, 44R, 45R, 46R, 47R, 48R, 49R, 50R, 51R, 52R, 53R, 54R, 55R, 56R, 57R, 58R i 59R;
 - § 11 ust. 3 pkt 5 uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 25R i 26R;
 - § 11 ust. 4 pkt 6 lit. a uchwały,
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski