



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.130.2014.BŁ

Warszawa, 15 października 2014 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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 XL/188/14 Rady Gminy Czerwin z dnia 22 września 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin.*

UZASADNIENIE

Rada Gminy Czerwin na sesji w dniu 22 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XL/188/14 *w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin*. 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. Art. 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 „*Studium dla potrzeb planów ochrony*”

przeciwpowodziowej. Etap III. 184/TD/06 - Rzeka Orz -", zwanym dalej „studium dla rzeki Orz”. 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 dla rzeki Orz zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Gmin Czerwin 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 wodne, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych 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 wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, 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 odstąpienia od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (przed 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.

Organ nadzoru wskazuje, iż nie tylko z przepisów Prawa wodnego, ale również z samych ustaleń studium dla rzeki Orz, wynikają następujące szczegółowe ustalenia, dotyczące zakazów i ograniczeń, dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (*quod vide* studium dla rzeki Orz str. 27 i 28), które były znane i akceptowane przez Gminę Czerwin (*quod vide* studium dla rzeki Orz str. 32 pkt 14-1 *pn. Uzgodnienia z jednostkami administracji samorządowej*). Zgodnie z ww. studium dla rzeki Orz, w ramach dawnych obszarów bezpośredniego zagrożenia powodziowego - terenów nieobwałowanych, obecnie zaś stanowiących obszary szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono m.in. następujące zakazy:

- wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych;
- sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk;
- zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- lokalizowania inwestycji zaliczanych do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyścić wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania,

jak również ograniczenia w postaci:

- zaleceń, aby w granicach naturalnych zalewów wodą o prawdopodobieństwie $p = 1\%$ i mniejszym nie planować nowej zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej;
- zaleceń, co do dokładnego ustalenia stref zagrożenia powodziowego w rejonie planowanej zabudowy, co wymagać może dodatkowych prac inwentaryzacyjnych i pomiarowych na rozpatrywanym obszarze;
- poproszenia ekspertyzą geotechniczną lokalizacji zabudowy w rejonach zagrożonych osuwaniem skarp lub zboczy, w celu określenia stopnia ryzyka;
- stref płytkiego zalewu do 0,5 m w ramach, której ograniczenia mogą być mniej restrykcyjne niż na pozostałym obszarze zagrożenia powodziowego, np. dopuszczenie zabudowy pod warunkiem wykonania odpowiednich zabezpieczeń podniesienia terenu bądź zabezpieczenia budowli do określonej rzędnej, nie budowania piwnic itp. są to strefy, w których ograniczenia powinny być mniejsze, a inwestycje mogą być dopuszczone do realizacji po spełnieniu określonych wymogów, mających na celu zabezpieczenie ich oraz otaczającego środowiska przed ewentualnym zalewem powodziowym;
- specjalnego potraktowania w planowaniu wyznaczonych obszarów szczególnych (zarówno przyszłych działań ochrony biernej, czyli zastosowania odpowiednich zabezpieczeń, jak również przygotowania odpowiednich działań operacyjnych) oraz zwrócenia uwagi samorządom na zagrożenia.

Tymczasem plan miejscowy, umożliwia zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, bowiem na terenach rolnych, znajdujących się, zgodnie z załącznikiem graficznym na ww. obszarach (jednostki terenowe: 2R, 30R, 33R, 34R i 35R), można realizować **obiekty budowlane związane z produkcją rolną**, stałe i tymczasowe (*vide* § 7 ust. 5 pkt 1 uchwały), podczas gdy, tak jak wskazano wyżej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają budowy obiektów budowlanych (art. 88l 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 zatem 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 (Postanowienie Nr 631/P/NZD/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 26 marca 2013 r., znak: NZD-0211-254-2013), 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 Czerwin 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, tj. terenach: **2R, 30R, 33R, 34R i 35R**, 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 bowiem z ustaleń samego planu wynika wprost możliwość realizacji zabudowy, w tym m.in. z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w ustaleniach (§ 7 ust. 5 pkt 1 uchwały), to przywoływanie brzmienia przepisów odrębnych tj. art. 40 ust. 1 pkt 3 i art. 88l ust. 1

pkt 1 ustawy Prawo (§ 10 ust. 4 uchwały) jest niewystarczające, bowiem ustalenia przedmiotowej uchwały, w tym kształcie, stoją w ewidentnej sprzeczności z przepisami ustawy, na które Rada Gminy Czerwin się powołuje i nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy.

Co więcej, organ nadzoru, zgadzając się z utrwalonym orzecznictwem w tym zakresie, wyraża pogląd, iż brak jest uprawnień do formułowania ustaleń, o których mowa w § 10 ust. 5 uchwały, w brzmieniu: „*Dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, zakazy wymienione w § 10 ust. 4 pkt. 1 i 2, nie mają zastosowania w przypadku uzyskania, od właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zwolnienia z ww. zakazów, na zasadach określonych w przepisach odrębnych.*”. Rada gminy, na mocy przywołanych powyżej przepisów nie posiada bowiem uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone już zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Czerwin nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. Należy zauważyć, iż zwolnienie z zakazów, o których mowa w art. 88l ust. 2 ustawy prawo wodne, wydawane jest 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 formułowanie ustaleń, o których mowa w § 10 ust. 5 uchwały. Ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie.

Zadania właściwych organów określone są w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. Dlatego też, za niedopuszczalne należy uznać również ustalenia § 10 ust. 4 przedmiotowej uchwały, w brzmieniu: „*W granicach planu: (...) 4. występują obszary szczególnego zagrożenia powodzią, na których ustala się zakaz: 1) lokalizowania nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, gromadzenia ścieków, odchodów zwierzęcych, środków chemicznych, a także innych materiałów, które mogą zanieczyszczać wody, prowadzenia odzysku lub unieszkodliwiania odpadów, w tym w szczególności ich składowania, 2) wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: a) wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; b) sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmacniania brzegów, obwałowań lub odsypisk; c) zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.*”, które stanowi powtórzenie art. 40 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo wodne oraz modyfikację art. 88l ww. ustawy.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawy, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Ponadto, stosownie do wyjaśnień zawartych na wstępie niniejszego rozstrzygnięcia należy przypomnieć, iż obszary szczególnego zagrożenia powodzią zostały wyznaczone w studium dla rzeki Orz. Zatem obszary szczególnego zagrożenia powodzią zobrazowane w przedmiotowym planie, powinny odpowiadać obszarom szczególnego zagrożenia powodzią wyznaczonym ww. studium, co jednak w przedmiotowym przypadku nie ma miejsca. Z części kartograficznej studium dla rzeki Orz wynika bowiem, iż tereny oznaczone w planie symbolami:

- **2R i 30R** mają mniejszy zasięg obszarów szczególnego zagrożenia powodzią;
- **1UP** (zabudowa usługowo – przemysłowa) oraz **16RM** (zabudowa zagrodowa w gospodarstwach rolnych) znajdują się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią w części, co nie zostało w ogóle uwzględnione w przedmiotowej uchwale.

Poprzez wyznaczenie na rysunku planu miejscowego obszaru szczególnego zagrożenia powodzią **niezgodnego z obszarem, jaki wyznaczono w studium dla rzeki Orz**, uchwałodawca wprost naruszył art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.

Kwestie dotyczące **realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią** (dawniej 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.
- 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.

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. (...) Zauważyć również trzeba,

że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze”.

Podsumowując tą część uzasadnienia, organ nadzoru wskazuje, że poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach jednostek terenowych: **2R, 30R, 33R 34R i 35R**, niewłaściwe oznaczenie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią w ramach jednostek terenowych: **2R, 30R, 1UP i 16RM**, a także poprzez formułowanie ustaleń stanowiących modyfikację oraz powtarzanie norm ataków prawa hierarchicznie wyższych (*quod vide* § 10 ust. 4 i 5 uchwały), Rada Gminy Czerwin naruszyła art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p. oraz art. 40 ust. 1 pkt 3 i art. 88l ust. 1 i 2 ustawy Prawo wodne.

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 ustawy o p.z.p.) oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie planu”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7.

Oznacza to, że nie każde rozstrzygnięcie związane swobodnie z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem terenu może być włączone do ustaleń planu, a jedynie takie, które mieści się ściśle w ramach tego, co ustawa określa ogólnie, jako ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenia inwestycji celu publicznego i określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu, a konkretnie wylicza w art. 15, natomiast ww. rozporządzenie doszczegóławia, jako nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów, określone w § 4 tego rozporządzenia. W szczególności, wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.

Tymczasem w ustaleniach:

- § 4 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Wprowadza się obowiązek zgłaszania do Sił Powietrznych RP wszelkich projektowanych na tym obszarze obiektów o wysokości równej i większej od 50 m n.p.t. każdorazowo przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę.”;
- § 7 ust. 3 pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „dopuszcza się odstępstwo od zasady „3xd” dla lokalizacji elektrowni wiatrowej od linii elektroenergetycznych wysokiego napięcia za zgodą właściciela tej linii.”;
- § 12 ust. 3 uchwały, w brzmieniu: „Przylączenie odbiorców do zbiorczej sieci elektroenergetycznej na obszarze w granicach planu będzie następowało na ogólnych zasadach przylączenia odbiorców obowiązujących we właściwym terenowo dysponencie sieci.”;
- § 12 ust. 11 uchwały, w brzmieniu: „W granicach planu zasilanie z istniejącej i projektowanej sieci gazowej, podmiotów ubiegających się o przylączenie, nastąpi na warunkach technicznych określonych przez operatora sieci gazowej.”,

Rada Gminy Czerwin uzależniła możliwość dokonania określonych czynności, przewidzianych w planie, od warunków realizacji inwestycji udzielanych przez podmioty takie jak: właściciel linii, dysponent sieci i operatora sieci tj. wprowadzono ustalenia warunkowe, obowiązujące na wypadek wystąpienia zdarzenia przyszłego i niepewnego. Przepisy te zamieszczono wśród ustaleń dotyczących zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów infrastruktury, wśród ustaleń szczegółowych dotyczących zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenów oraz zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego.

Ustalony w § 4 ust. 3 uchwały, obowiązek zgłaszania z powołanymi do tego organami, obiektów o wysokości równej i większej od 50 m npt, wynika z przepisów odrębnych. Ustanawiając go Rada Gminy Czerwin wykroczyła poza kompetencje do określenia w planie miejscowym zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p. To przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 25 czerwca 2003 r. w sprawie sposobu zgłaszania oraz oznakowania przeszkód lotniczych (Dz. U. Nr 130, poz. 1193 z późn. zm.), określają, jakie przeszkody lotnicze i obiekty budowlane, podlegają zgłoszeniu do Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego i do właściwego organu nadzoru nad lotnictwem wojskowym (§ 2 ust. 1 i ust. 2). Natomiast zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 28 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (Dz. U. z 2013 r., poz. 1393 z późn. zm.), do kompetencji Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego należy „uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminach, na terenie których przewiduje się lokalizację nowego lub modernizację istniejącego lotniska oraz lotniczych urządzeń naziemnych”.

Również ustalenie, o którym mowa w § 7 ust. 3 pkt 13 uchwały, dopuszczające odstępstwo od ogólnej przyjętej zasady w planie miejscowym, na niesprecyzowanych warunkach i w dodatku od woli innego podmiotu, wykracza poza kompetencję do określenia w planie miejscowym zasad kształtowania zabudowy, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. i § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu.

Organ nadzoru wskazuje, że nałożone przez Radę Gminy Czerwin, w § 12 ust. 3 uchwały, czynności dotyczące zaopatrzenia w energię elektryczną z sieci elektroenergetycznej, uregulowane zostały w przepisach ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059 z późn. zm.), o których mowa m.in. w Rozdziale 2 pn. *Dostarczanie paliw i energii* oraz w rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy. Z kolei unormowania, o których mowa w § 12 ust. 11 uchwały, uregulowane zostały w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (Dz. U. z 2014 r. poz. 1059). Tym samym również w tym przypadku wykroczone poza przyznaną kompetencję do określenia, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad dotyczących modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, wyrażoną w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. Zakres przedmiotowy i granice tej kompetencji skonkretyzowano w § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu, zgodnie, z którym zasady powinny zawierać: określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym oraz wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury technicznej, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych.

W przepisach ustawy i rozporządzenia wskazano jednoznacznie materię przekazaną do uregulowania mieszczącą się w granicach władztwa planistycznego gminy. Nakładanie obowiązków w postaci konieczności uzyskania zgód (dokonania uzgodnień), uwzględnienia warunków i zasad ustalanych przez określone podmioty, stanowi wykroczenie poza kompetencję przyznaną mocą art. 15 ust. 2 pkt 2, 6 i 10 ustawy o p.z.p. (podobne stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 6 kwietnia 2011 r. sygn. akt II OSK 124/11).

Należy zatem zauważyć, że przywołane przepisy dotyczące uwzględnienia warunków określonych podmiotów, nie tylko naruszają granice kompetencji wyznaczonej w art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p., ale prowadzą także do powtórzenia lub modyfikacji określonych przepisów ustawowych dotyczących uprawnień zarządców sieci. Zadania zarządców sieci, związane z administrowaniem sieciami są określone w aktach rangi ustawy i nie mogą być powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego.

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 Czerwin, 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*”.

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.

Z powyższym przypadkiem mamy do czynienia również w ustaleniach zawartych w § 6 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „*Wszelkie prace ziemne prowadzone w obrębie stanowisk archeologicznych wymagają zgłoszenia i nadzoru wojewódzkiego konserwatora zabytków, a w przypadku konieczności poprzedzenia prac przeprowadzeniem badań archeologicznych*”.

W powyższych ustaleniach uchwały, Rada Gminy Czerwin wprowadziła ustalenia dotyczące działań związanych z zabytkami archeologicznymi, które zostały już uregulowane w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.) i ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.).

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 planu, 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 ocenie organu nadzoru, wskazane uregulowania uchwały, wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określania, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym określenia nakazów i zakazów, obowiązujących w strefie ochrony konserwatorskiej stanowisk archeologicznych.

Wskazane upoważnienie nie obejmuje bowiem możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii, o których mowa w § 6 ust. 2 uchwały, leżących w zakresie kompetencji wojewódzkiego konserwatora zabytków, dotyczących działań przy zabytku archeologicznym, zawartych w art. 31 ust. 1a i ust. 2 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. 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 uszkadzają zabytek archeologiczny.*”.

Ponadto, uregulowania dotyczące prowadzenia robót budowlanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, zawarte zostały także w przepisach ustawy Prawo budowlane (art. 39 ust. 1).

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 Czerwin nie ma kompetencji do 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 wojewódzkiego konserwatora zabytków obowiązku ustalenia warunków dopuszczenia realizacji inwestycji oraz zakresu badań archeologicznych i nadzorów archeologicznych nad budowlanymi robotami ziemnymi, 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 art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Wszelkie zapisy planu odnoszące się do postępowania administracyjnego, związanego z procesem budowlanym, 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 stanowią zarówno w części modyfikację i powtórzenie art. 31 ust. 1a i art. 36 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, 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 wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 lutego 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XX/102/2012 Rady Gminy w Szelkowie z dnia 1 sierpnia 2012 r. w sprawie uchwalenia Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Szelków;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 lipca 2012 r. Sygn. akt IV SA/Wa 96/12 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr VIII/55/11 Rady Gminy Stare Babice z dnia 30 czerwca 2011 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Stare Babice;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 15 października 2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 1515/13 w sprawie skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XXXVII/159/2012 Rady Miasta Ostrów Mazowiecka z dnia 28 grudnia 2012 r. w przedmiocie zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W związku z powyższym, poprzez ustalenia zawarte w: § 4 ust. 3, § 7 ust. 3 pkt 13, § 6 ust. 2 oraz § 12 ust. 3 i 11, Rada Gminy Czerwin, naruszyła art. 15 ustawy o p.z.p., w szczególności art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt. 2, 4, 6 i 10, w zw. z art. 7 Konstytucji RP.

Również ustalenia § 11 uchwały, wykraczają poza kompetencję do określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości oraz minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 8 i art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Zgodnie ze wstępną częścią uzasadnienia, 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 planu, „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”.

Organ nadzoru wskazuje, iż § 11 uchwały doszło do naruszenia art. 15 ustawy o p.z.p. W pierwszej kolejności odnieść się należy do obligatoryjnych ustaleń dotyczących „szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym”, które stosownie do cytowanego powyżej § 4 pkt 8 rozporządzenia w sprawie planu, powinny zawierać określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności

zaś: minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek; powierzchni; określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Tymczasem w ustaleniach zawartych w § 11 uchwały, oprócz prawidłowo wskazanych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, o których mowa w:

- § 11 ust. 2 pkt 1 uchwały, w zakresie minimalnej szerokości frontów działek;
- § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały, w zakresie minimalnej powierzchni działki innej niż dla terenów rolnych;
- § 11 ust. 2 pkt 4 uchwały, w zakresie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego,

zawarto również ustalenia, wykraczające poza zakres delegacji ustawowej. Przede wszystkim zaznaczyć należy, iż Rada Gminy Czerwin, nie jest uprawniona do formułowania ustaleń w planie miejscowym, w zakresie zasad i warunków podziałów nieruchomości, a zatem ustalenia:

- § 11 ust. 1 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) oraz wydzielania działek budowlanych (...)”;
- § 11 ust. 2 uchwały, w zakresie zdania wprowadzającego w brzmieniu: „W granicach planu podział terenu na działki budowlane powinien spełniać zasady:”;
- § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały „minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki dla terenów rolnych – 3000 m²”;
- § 11 ust. 2 pkt 1, 2 i 4 odnoszące się do podziałów nieruchomości,

wykraczają poza kompetencję do określenia w planie miejscowym szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości, określonych w art. 15 ust. 2 pkt 8 ustawy o p.z.p., a także poza ustanowioną przepisem art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p., prawną możliwość określenia minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych.

Ponadto wskazać należy, że dla nieruchomości położonych w planie miejscowym 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 dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2014 r. poz. 700).

Zatem ustalenia: § 11 ust. 2 pkt 2 uchwały „minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki dla terenów rolnych – 3000 m²” oraz § 11 ust. 2 pkt 3 uchwały: „minimalna powierzchnia nowo wydzielanej działki dla pozostałych terenów – 1000 m²”, odnoszące się do gruntów leśnych, wykraczają poza kompetencję do określenia w planie miejscowym minimalnej powierzchni nowo wydzielonych działek budowlanych, określonych w art. 15 ust. 3 pkt 10 ustawy o p.z.p.

Ponadto, w ustaleniach zawartych w:

- § 7 ust. 5 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „ustala się możliwość realizacji obiektów i infrastruktury towarzyszącej związanej z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych (m.in. stacje kontenerowe,

rozdzielcze, pomiarowe, transformatorowe, kompensacji mocy biernej, linie kablowe niskiego, średniego i wysokiego napięcia, linie światłowodowe, rury osłonowe, systemy uziemienia elektrowni wiatrowych, słupy napowietrzne);”;

– § 7 ust. 5 pkt 4 uchwały, w brzmieniu: „ustala się możliwość realizacji masztów pomiarowych wiatru o wysokości do 160 m n.p.t.”;

– § 7 ust. 6 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „ustala się możliwość realizacji infrastruktury technicznej związanej z funkcjonowaniem elektrowni wiatrowych nie wymagającej zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne (m.in. linie kablowe niskiego, średniego i wysokiego napięcia, linie światłowodowe, rury osłonowe, systemy uziemienia elektrowni wiatrowych, słupy napowietrzne);”;

– § 12 ust. 16 uchwały, w brzmieniu: „Zezwala się na realizację infrastruktury technicznej na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: R, RM, UP w przypadku braku możliwości technicznych realizacji ww. infrastruktury w liniach rozgraniczających terenów wymienionych w § 8 oraz w drogach dojazdowych istniejących i nowo wydzielonych.”,

Rada Gminy Czerwin zawarła ustalenia dotyczące lokalizowania planowanych przedsięwzięć infrastrukturalnych (sieci infrastruktury technicznej) na całym obszarze objętym planem.

Z ustaleń: § 12 ust. 16 uchwały wynika, że umożliwiono lokalizowanie nowych urządzeń infrastruktury technicznej poza liniami rozgraniczającymi dróg, tj. na wszystkich terenach: R, RM, UP oraz w § 7 ust. 5 pkt 2 i 4 a także w § 7 ust. 6 pkt 3 obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej na wszystkich terenach R i ZL, a tym samym również na gruntach rolnych klas I-III i gruntach leśnych.

Tymczasem, zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1205 z późn. zm.), grunty rolne klasy I – III, dla których ustalono w planie miejscowym przeznaczenie inne niż rolne, wymagają zgody właściwych organów na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, zmiana ta może być jedynie dokonana w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Podkreślić w tym miejscu należy, iż to nie rada gminy w uchwale w sprawie planu miejscowego, decyduje o tym jakie zamierzenie inwestycyjne na danym terenie, nie rzutuje na konieczność zmiany przeznaczenia gruntów rolnych czy leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne. W myśl bowiem ww. przepisów, grunty rolne klasy I – III, wymagają uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, a grunty leśne stanowiące własność Skarbu Państwa – wymagają uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby, zaś pozostałe grunty leśne – wymagają uzyskania zgody marszałka województwa wyrażanej po uzyskaniu opinii izby rolniczej. Wymóg uzyskania powyższych zgód, wynika również z art. 17 pkt 6 lit. c ustawy o p.z.p., zgodnie z którym organ sporządzający projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, uzyskuje zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne.

Artykuł 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych stanowi, że gruntami rolnymi są grunty: określone w ewidencji gruntów jako użytki rolne, pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa, pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu, pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych, parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwoerozyjnymi, rodzinnych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych, pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, zrekultywowane

dla potrzeb rolnictwa, torfowisk i oczek wodnych oraz pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Natomiast, zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, gruntami leśnymi są grunty: określone jako lasy w przepisach ustawy z dnia 21 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 z późn. zm.), zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej oraz grunty pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych.

Skoro ustawodawca, wskazuje na wymóg uwzględnienia w planowaniu przestrzennym ochrony gruntów rolnych 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 na cele nierolnicze lub nieleśne – rozumie się przez to ustalenie innego niż rolniczy lub leśny sposobu użytkowania gruntów rolnych oraz innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów leśnych.

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

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej nie zaliczają się do przedsięwzięć związanych z gospodarką rolną, a także nie są uznawane za grunty rolne, w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, za wyjątkiem zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi, pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Urządzenia i sieci infrastruktury technicznej również 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 o lasach. 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 obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej, na gruntach rolnych klasy I-III i na gruntach leśnych, wymaga wyznaczenia terenów dla ich lokalizacji i uzyskania zgód właściwych organów na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze i gruntów leśnych na cele nieleśne, tym bardziej, iż przedmiotowy zapis dotyczy możliwości lokalizacji wielu inwestycji wymagających trwałego

wyłączenia gruntu z produkcji rolnej i leśnej, a więc inwestycji w wyniku, których dalsze prowadzenie gospodarki rolnej i leśnej nie jest możliwe.

Z dokumentacji prac planistycznych wynika, że w procedurze sporządzania planu miejscowego uzyskana została jedynie zgoda Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (decyzja z dnia 10 września 2013 r. znak GZ.tr.057-602-395/13) na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy III o łącznej powierzchni 7,2279 ha, położonych na terenie gminy Czerwin, w obrębach: Dąbek (dz. nr: 14/1, 17/1, 91/1, 186, 197, 199/5), Grodzisk Duży (dz. nr: 105, 155/36, 196/1, 232, 233/13), Laski Szlacheckie (dz. nr: 484, 486, 489, 503, 504, 505, 539, 540), Laski Włociańskie (dz. nr: 157, 162, 181, 188), Sokołowo (dz. nr: 39), Wólka Czerwińska (dz. nr: 54, 69, 70/1, 70/2), Zaorze (dz. nr 37/1, 40, 231/2), Seroczyn (dz. nr 18/2, 19/2), na cele nierolnicze, związane z realizacją siłowni wiatrowych, zabudowy usługowo-przemysłowej, infrastruktury technicznej oraz komunikacji. Powyższą zgodą zostały objęte grunty rolne klasy III, oznaczone na załączniku graficznym w skali 1:5000 stanowiącym integralną część wniosku Wójta Gminy Czerwin, o wyrażenie zgody na zmianę ich przeznaczenia na cele nierolnicze.

W związku z dokumentami przekazanymi przez Wójta Gminy Czerwin, oraz informacją zawartą w piśmie z dnia 2 października 2014, Wojewoda Mazowiecki stwierdził, że w przedmiotowej sprawie organ sporządzający plan miejscowy nie uzyskał stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych klasy I-III zaś plan miejscowy dopuszcza na takich gruntach lokalizację obiektów budowlanych i urządzeń infrastruktury technicznej.

Organ sporządzający plan miejscowy, nie uzyskał również stosownych zgód na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, a mimo to na terenach oznaczonych symbolem ZL dopuścił obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej nie związaną z gospodarką leśną.

Brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nierolnicze, dotyczy gruntów rolnych klas II-III, znajdujących się, zgodnie z mapą na której sporządzono rysunek planu, na terenach oznaczonych w planie symbolem:

- R (m.in. na działkach o nr ew.: 92, 94, 96, 99, 101, 103, 186, 187, 188, 190/1, 192/1, 194/1 w obrębie Grodzisk Duży <0013>; 23/1, 24, 95/1, 96, 97/1, 232, 234 w obrębie Zaorze <0042>; 37, 50, 51, 53 w obrębie Wólka Czerwińska <0039>; 206/1, 215, 304 w obrębie Dąbek <0008> i na wielu innych);
- RM (m.in. działki o nr ew.: 74/1, 76/1, 78/1, 80/1, 215 w obrębie Grodzisk Duży <0013>, 272, 274 w obrębie Dąbek <0008> i na wielu innych).

Natomiast brak zgody na zmianę przeznaczenia na cele nieleśne, dotyczy gruntów leśnych, znajdujących się, zgodnie z mapą na której sporządzono rysunek planu, na terenach oznaczonych w planie symbolem: ZL (m.in. na działkach o nr ew.: 238/290, 239/291 w obrębie Zaorze <0042>; 70/3 w obrębie Wólka Czerwińska <0039>; 47/1, 83/2 w obrębie Dąbek <0008> i na wielu innych).

Reasumując, zdaniem organu nadzoru, poprzez ustalenia zawarte w:

- § 7 ust. 5 pkt 2 i 4 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klas I-III, w ramach jednostek terenowych R;
- § 7 ust. 6 pkt 3 uchwały, w odniesieniu do gruntów leśnych, w ramach jednostek terenowych ZL;
- § 12 ust. 16 uchwały, w odniesieniu do gruntów rolnych klas I-III, w ramach jednostek terenowych R i RM,

naruszono art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. c, art. 27 ustawy o p.z.p., w związku z art. 7 ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych i tym samym naruszono w sposób istotny trybu sporządzenia przedmiotowego planu.

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 9 czerwca 2014 r. Sygn. akt. II OSK 3083/13.

Pojęcie zasad sporządzania planu należy wiązać ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna i załączniki), przyjętych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego: z dnia 11 września 2008 r. sygn. akt II OSK 215/08; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08). Jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.). **Przeznaczenie terenu określone przez radę gminy, w planie miejscowym, musi być jednoznaczne i precyzyjne, nie może bowiem budzić wątpliwości, sposób jego zagospodarowania.** Co więcej **nie można pozostawić podmiotowi innemu niż rada możliwości określenia tego przeznaczenia, albo też uzależniać ustalonego w uchwale przeznaczenia, a także zasad zagospodarowania od woli podmiotu innego niż gmina.** Zmiana zaś przeznaczenia terenu lub zasad zagospodarowania może zostać dokonana jedynie w drodze zmiany planu. Treść przepisów planu wraz z innymi przepisami determinuje sposób wykonania prawa własności nieruchomości, położonych w obrębie obowiązywania danego planu miejscowego, zatem dokonany w nim wybór przeznaczenia terenu, nie może mieć charakteru dowolnego i nie może nasuwać żadnych wątpliwości co do funkcji danego terenu. Powyższe stanowisko możemy odnaleźć w orzecznictwie np. w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., Sygn. akt II OSK 1334/12.

Obligatoryjnym elementem planu miejscowego jest sformułowanie ustaleń dotyczących terenów o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Tereny takie powinny być wydzielone (wyodrębnione) za pomocą linii rozgraniczającej (art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.) Ustalenia w tym zakresie powinny być poczynione zarówno w formie tekstowej oraz w części graficznej, co wynika wprost z rozporządzenia w sprawie planu.

Tymczasem plan miejscowy na terenie 1UP (zabudowa usługowo-przemysłowa) dopuszcza drogi dojazdowe (*quod vide* § 7 ust. 2 pkt 7 uchwały, w brzmieniu: „ustala się minimalną szerokość w liniach rozgraniczających nowo wydzielanych dróg dojazdowych – 10 m.”).

O ile zdaniem organu nadzoru teren zabudowy usługowej i teren zabudowy techniczno produkcyjnej, nie wykluczają się wzajemnie, o tyle realizacja drogi dojazdowej wymaga już wydzielenia i zidentyfikowania na rysunku planu odrębnego terenu (terenu komunikacji). Ponadto droga klasy dojazdowej, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 260 z późn. zm.), jest drogą publiczną, a zatem stanowi cel publiczny, tym samym bezwzględnie jej granice winny być określone na rysunku planu.

Ponadto ustalenia w zakresie terenu oznaczonego symbolem 1KDGP, są nieprecyzyjne. Z jednej strony ustala się, iż poszerzenie drogi do parametrów klasy głównej ruchu przyspieszonego nastąpi na podstawie przepisów odrębnych (*quod vide* § 8 ust. 1.1 uchwały), czyli z tych ustaleń wynika, że droga ta nie jest drogą klasy głównej ruchu przyspieszonego. Z drugiej zaś strony wprowadza się ograniczenia dostępności, jak dla ww. klasy drogi oraz ustala się teren KDGP (1KDGP) na cele dróg publicznych klasy głównej ruchu przyspieszonego (*quod vide* § 3 ust. 2 pkt 8, § 8 ust. 1.2 pkt 1 uchwały, legenda do rysunku planu). Przy czym, co ważniejsze, ustala się w tekście uchwały minimalną szerokość pasa drogowego w liniach rozgraniczających na 25m (*quod vide* § 8 ust. 1.2 pkt 2 uchwały), co w żaden sposób nie odpowiada ustaleniom rysunku planu. Zgodnie z częścią graficzną uchwały minimalna szerokość pasa terenu 1KDGP wynosi 18m. Powyższe stanowi o niezgodności rysunku planu z tekstem uchwały, a tym samym o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu. Ponadto wzdłuż terenu 1KDGP na załączniku nr 1 do uchwały, zlokalizowane jest dodatkowe oznaczenie graficzne, nie wyjaśnione w legendzie, sugerujące jednak inne linie rozgraniczające ww. terenu. Dodać również należy, iż zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43,

poz. 430 z późn. zm.), najmniejsza dopuszczona szerokość w liniach rozgraniczających drogi głównej ruchu przyspieszonego o przekroju jednojezdniowym w terenie zabudowanym wynosi 30m, zaś niezabudowanym 25m. Powyższe należy kwalifikować również jako naruszenie art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 10 i § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie planu. Ustalenia planu miejscowego w zakresie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji powinny bowiem zawierać, określenie układu komunikacyjnego wraz z ich parametrami, które odpowiadać będą wymogom określonym w przepisach odrębnych, w tym także z zakresu warunków technicznych.

Dodatkowo zdaniem organu nadzoru dopuszczenie, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolem EW *celów rolniczych* (vide § 7 ust. 3 pkt 3 uchwały), oznacza nie tylko możliwość uprawy roli, czy wytwarzania płodów rolnych, lecz także użytkowanie gruntu np. w sposób umożliwiający należyte przechowywanie ww. płodów. Wynika to m.in. z przytoczonych wyżej niniejszego uzasadnienia, regulacji art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Użytkowanie rolnicze oznacza tym samym możliwość realizacji zabudowy kubaturowej służącej produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno – spożywczemu. Biorąc pod uwagę powyższe, uznać należy za wykluczające się dopuszczenie celów rolniczych w ramach przeznaczenia terenów Ew.

Przeznaczenie terenu w planie miejscowym musi być jednoznaczne. W przypadku przeznaczenia terenu wzajemnie się wykluczającego, bądź w przypadku określenia różnych zasad zagospodarowania nawet w ramach tego samego przeznaczenia, należy wyróżnić go liniami rozgraniczającymi. W tej sytuacji uznać należy, że ustalenia dla jednostki terenowej 1KDGP oraz **jednostek terenowych EW** naruszają art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.

Ustawa o p.z.p., jako podstawowy akt regulujący proces gospodarowania przestrzenią, zawiera regulacje w dwóch podstawowych obszarach: określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez organy administracji oraz określa zakres i sposób postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na konkretne cele wraz z ustaleniem **zasad ich zagospodarowania i zabudowy**. Akt prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy, to pogodzenie interesów obywateli, wspólnot samorządowych i państwa w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele i ustalenia **zasad ich zagospodarowania**. Zdaniem organu nadzoru określenie parametru kształtowania zabudowy, jakim jest maksymalna **wysokość zabudowy**, czy też wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, takich jak: intensywność czy powierzchnia **zabudowy oraz powierzchnia biologicznie czynna wyrażona w stosunku do powierzchni działki budowlanej**, są jednymi z zasadniczych instrumentów kształtowania ładu przestrzennego na danym terenie. Ustalenia w powyższym zakresie wpływają na wartość nieruchomości. Należą do jednych z bardziej konfliktogennych ustaleń planu i budzą najwięcej emocji wśród właścicieli nieruchomości. Dlatego też, brak powyższych elementów w planie miejscowym **lub ustalenie ich w sposób niejednoznaczny**, wprost narusza art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Powyższy przepis prawa został zmieniony z dniem 21 października 2010 r. przez art. 1 pkt 4 lit. a ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Jednakże zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. ustawy „*Do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w stosunku do których podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzania lub zmiany planu lub studium, a postępowanie nie zostało zakończone do dnia wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe*”. W przedmiotowej sprawie, uchwała intencyjna Nr X/52/11 w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin, została podjęta w dniu 7 października 2011 r., a zatem po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Tym

samym przepisy przejściowe, wynikające z art. 4 ust. 2 ww. ustawy, w zakresie uchwały Nr XL/188/14, nie będą miały tu zastosowania. Zatem ustalenia przedmiotowej uchwały, winny być zgodne z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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*”.

Zdaniem organu nadzoru, wyżej wymienione parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania dla terenów przewidzianych pod zabudowę w planach miejscowych, są elementami obligatoryjnymi.

Tymczasem plan miejscowy dla:

- jednostki terenowej: 1IT, **nie ustala żadnych zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu**, mimo iż dopuszcza lokalizację obiektów budowlanych związanych z przeznaczeniem terenu, a także realizację miejsc parkingowych, dojazdów i dojazdów (*quod vide* § 7 ust. 4 uchwały); w tej sytuacji kluczowym jest określenie wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej oraz gabarytów obiektów infrastruktury technicznej;
- jednostek terenowych: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 25R, 26R, 27R, 28R, 29R, 30R, 31R, 32R, 33R, 34R, 35R, 36R, 37R i 38R, **nie określa minimalnej intensywności zabudowy**, a w ramach ww. terenów dopuszcza się sytuowanie obiektów budowlanych, a zatem również i budynków;
- jednostek terenowych: 1EW, 2EW, 3EW, 4EW, 5EW, 6EW, 7EW, 8EW, 9EW, 10EW, 11EW, 12EW, 13EW, 14EW, 15EW, 16EW i 17EW, **nie określono udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej**; zgodnie zaś z ustaleniami § 7 ust. 3 pkt 3 uchwały „*teren niewykorzystany do realizacji elementów wymienionych w pkt 1 i pkt 2 może służyć do celów rolniczych*”; Zatem uchwałodawca zakłada, że nie całe tereny EW będą zajęte pod energetykę wiatrową; Ponadto zdaniem organu nadzoru, ustalenie powierzchni zabudowy poprzez liczby bezwzględne (np. m²) bez uwzględnienia powierzchni działki lub terenu, narusza § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie planu; Ustalenia te bowiem mają określać stosunkowe wartości powierzchni zabudowanych w odniesieniu do powierzchni działki;
- jednostek terenowych: 1ZL, 2ZL, 3ZL, 4ZL, 5ZL, 6ZL, 7ZL, 8ZL, 9ZL, 10ZL, 11ZL, 12ZL, 13ZL, 14ZL, 15ZL, 16ZL, 17ZL, 18ZL, 19ZL, 20ZL, 21ZL, 22ZL, 23ZL, 24ZL, 25ZL, 26ZL, 27ZL, 28ZL, 29ZL, 30ZL, 31ZL, 32ZL, 33ZL, 34ZL, 35ZL, 36ZL, 37ZL, 38ZL, 39ZL, 40ZL, 41ZL, 42ZL, 43ZL, 44ZL, 45ZL, 46ZL, 47ZL, 48ZL, 49ZL, 50ZL, 51ZL, 52ZL, 53ZL, 54ZL i 55ZL, **nie określono żadnych zasad kształtowania zabudowy (w tym wysokości zabudowy)**, mimo iż plan zezwala na realizację zabudowy związanej z prowadzeniem gospodarki leśnej (§ 7 ust. 6 pkt 2 uchwały).

Ponadto, zgodnie z § 4 ust. 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, drogi zaliczone do jednej z kategorii, w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, powinny mieć parametry techniczne i użytkowe, odpowiadające określonej klasie drogi.

W § 7 ust. 1 ww. rozporządzenia, określono, że szerokość w liniach rozgraniczających ulicy, o przekroju jednojezdniowym (1x2), z zastrzeżeniem ust. 3 i 4, nie powinna być mniejsza niż: 25 m dla ulicy klasy głównej G, 20 m dla ulicy klasy zbiorczej Z, 12 m dla ulicy klasy lokalnej L i 10 m dla ulicy klasy dojazdowej D. Natomiast wg § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia, szerokość w liniach rozgraniczających drogi, o przekroju jednojezdniowym (1x2), poza terenem zabudowy

i nie przeznaczonym pod zabudowę nie powinna być mniejsza niż: 25 m dla ulicy klasy głównej G, 20 m dla ulicy klasy zbiorczej Z, 15 m dla ulicy klasy lokalnej L i 15 m dla ulicy klasy dojazdowej D.

Tymczasem na rysunku planu, większość dróg publicznych nie spełnia parametrów ich szerokości w liniach rozgraniczających, określonych w § 7 i § 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Co więcej stosownie do § 4 pkt 9 rozporządzenia w sprawie planu „9) ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać: a) określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych, b) określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym, c) wskaźniki w zakresie komunikacji, w szczególności ilość miejsc parkingowych w stosunku do ilości mieszkań lub ilości zatrudnionych albo powierzchni obiektów usługowych i produkcyjnych”, nie określono szerokości terenów komunikacji.

Zgodnie z § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia, w wyjątkowych wypadkach, uzasadnionych trudnymi warunkami terenowymi lub istniejącym zagospodarowaniem, dopuszcza się przyjęcie mniejszych szerokości ulic niż podane w ust. 1, jednak pod warunkiem spełnienia wymagań, o których mowa w § 6. Przyjęcie mniejszej szerokości ulicy w liniach rozgraniczających wymaga przeprowadzenia analizy, o której mowa w § 7 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Z rysunku planu wynika, że analiza taka powinna być przeprowadzona dla ulic – dróg publicznych **w terenie zabudowanym, nie spełniających szerokości** wymaganych na podstawie powyższych przepisów. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że zmniejszenie szerokości dróg nie jest możliwe poza terenem zabudowy i nie przeznaczonym pod zabudowę. Podstawowe szerokości dróg dla takich terenów określa § 8 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Tymczasem w dokumentacji prac planistycznych uchwały brak dowodów na wykonanie ww. analizy, co stanowi o naruszeniu przepisów dotyczących dróg publicznych, w tym rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Z rysunku planu wynika również, że niektóre drogi publiczne nie tylko nie spełniają wymaganych przepisami szerokości w liniach rozgraniczających, ich szerokości są niezgodne z ustaleniami części tekstowej (droga 1KDGP), ale także ich szerokości znacznie odbiegają od szerokości określonych w ww. przepisach rozporządzenia, tj. są znacznie „przejęte”, np.: do 4,0 m – droga 5KDD (pomiędzy terenem 14ZL i 11R), do 5,0 m – droga 7KDD (pomiędzy terenem 20R i 21R), do 8,0 m – droga 2KDD (pomiędzy terenem 4EW i 4R), do 8,0 m – droga 6KDD (pomiędzy terenem 20RM i 21RM) i droga 2KDD (pomiędzy terenem 5RM i 6RM).

Organ nadzoru wskazuje, że szerokości dróg, o których mowa w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, winny mieć zastosowanie nie tylko w odniesieniu do nowo projektowanych (nie istniejących) dróg, ale również winny odnosić się do dróg istniejących, które nie spełniają parametrów minimalnej szerokości w liniach rozgraniczających, w szczególności na tych terenach, na których możliwe jest ich zastosowanie, z uwagi na możliwości terenowe, brak istniejącej zabudowy itp. Nie jest bowiem akceptowalna sytuacja w której droga klasy dojazdowej ma szerokość 4 m, zaś istnieją techniczne możliwości poszerzenia jej parametrów.

Wadliwe ustalenia, o których mowa powyżej, zdaniem Wojewody Mazowieckiego, wywołują skutek w postaci stwierdzenia nieważności całego systemu komunikacyjnego, a tym samym stanowią jedną z przesłanek do stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Na podstawie wspomnianego na wstępie art. 15 ustawy o p.z.p., projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną (ust. 1), a art. 20 ust. 1 stanowi, że **część tekstowa planu stanowi treść uchwały, a część graficzna stanowi załącznik do uchwały**. W planie miejscowym określa się obowiązkowo, między innymi, przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania (ust. 2 pkt 1) i linie zabudowy (ust. 2 pkt 6). Ocenie legalności podlega zarówno treść uchwały przyjmującej plan miejscowy, jak i załączniki, czyli m.in. część graficzna. W judykaturze utrwalony jest pogląd, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały a jej częścią graficzną narusza zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części, zgodnie z art. 28 ww. ustawy. Co więcej sprzeczność taka stanowi również o naruszeniu § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie planu, 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*”.

W kontekście powyższego naruszenia, na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., Sygn. akt II OSK 1854/08 „*(...) miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego, stanowiący o ograniczeniach w sposobie wykonywania prawa własności, winien stanowić o tym w sposób „czytelny i budzący jak najmniej wątpliwości interpretacyjnych*””.

Powstanie ewidentnej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową i częścią graficzną dotyczy § 12 ust. 12 uchwały, w brzmieniu: „*12. W granicy strefy bezpieczeństwa od gazociągu wysokiego ciśnienia ustala się zakaz wznoszenia budynków mieszkalnych jednorodzinnych, wolnostojących budynków niemieszkalnych, budynków użyteczności publicznej, urzędowania stałych składów i magazynów, parkingów samochodowych oraz przewodów kanalizacyjnych, kanalizacji kablowej, wodociągów, kabli elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych mających bezpośrednie połączenie z pomieszczeniami dla ludzi i zwierząt. Dopuszcza się, w odległości 5 m od osi gazociągu wysokiego ciśnienia, realizację: przewodów kanalizacyjnych, kanalizacji kablowej, wodociągów, kabli elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych nie mających bezpośredniego połączenia z pomieszczeniami dla ludzi i zwierząt (od skrajni rury, kabla lub studni).*”.

Tymczasem w strefie kontrolowanej gazociągów wysokiego ciśnienia, na rysunku planu wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy „*przecinające*” ww. strefę. Z rysunku przedmiotowego planu wynika zatem możliwość sytuowania zabudowy bezpośrednio na gazociągu, jak i w strefach kontrolowanych, co pozostaje w sprzeczności z ustaleniami 12 ust. 12 uchwały.

Sporządzenie projektu planu miejscowego, zgodnie z przepisami odrębnymi, winno uwzględniać specyfikę zasad zagospodarowania strefy kontrolowanej od gazociągu, zgodnie z obowiązującymi w dacie podejmowania uchwały przepisami rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. 2013 r. poz. 640). Zgodnie z § 110 ww. rozporządzenia: „*Dla gazociągów wybudowanych: 1) przed dniem 12 grudnia 2001 r. lub dla których przed tym dniem wydano pozwolenie na budowę, 2) w okresie od dnia 12 grudnia 2001 r. do dnia wejścia w życie niniejszego rozporządzenia lub dla których w tym okresie wydano pozwolenie na budowę - stosuje się szerokość stref kontrolowanych określoną w załączniku nr 2 do rozporządzenia*”. Z kolei na podstawie § 111 rozporządzenia, utraciło swą moc obowiązującą rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055). Stosownie do pisma Mazowieckiej Spółki Gazownictwa Sp. z o.o. z dnia 20 marca 2013 r., znajdującej się w dokumentacji prac planistycznych, obowiązują zmniejszone szerokości nie mniejsze jednak niż 15,0 m od osi gazociągu.

Przy rozpoznawaniu niniejszej sprawy kluczowym jest, że stosownie do wymogu § 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich

usytuowanie, „Dla gazociągów należy wyznaczyć, na okres ich użytkowania, strefy kontrolowane”. Stosownie do wymogów § 10 ust. 3 i 4 tego rozporządzenia, „3. W strefach kontrolowanych **nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania.** 4. W strefach kontrolowanych **nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. (...)**”.

Organ nadzoru wskazuje, że skoro zgodnie z wymogiem § 10 ust. 3 i 4 ww. rozporządzenia, w strefie kontrolowanej nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych składów i magazynów, to w sprzeczności ze wskazanymi powyżej warunkami technicznymi oraz ustaleniami części tekstowej uchwały, pozostają wrysowane na rysunku planu, nieprzekraczalne linie zabudowy w obrębie stref kontrolowanych. Linie te zgodnie z § 2 ust. 4 pkt 3 uchwały, stanowią obowiązujące ustalenie planu miejscowego i stanowią granice lokalizacji nowych budynków (vide § 2 ust. 6 pkt 2 lit. a uchwały). Oznacza to tym samym, możliwość realizacji obiektów kubaturowych, zgodnie z przeznaczeniem ustalonym dla konkretnych jednostek terenowych.

Rysunek planu, stosownie do ustaleń § 2 ust. 3 uchwały, został sporządzony w skali 1:2000. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 16 ust. 1 ustawy o p.z.p.: „Plan miejscowy sporządza się w skali 1:1.000, z wykorzystaniem urzędowych kopii map zasadniczych albo w przypadku ich braku map katastralnych, gromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym. W szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się stosowanie map w skali 1:500 lub 1:2.000, a w przypadkach planów miejscowych, które sporządza się wyłącznie w celu przeznaczenia gruntów do zalesienia lub wprowadzenia zakazu zabudowy, dopuszcza się stosowanie map w skali 1:5.000”. Tymczasem wraz z uchwałą do oceny organowi nadzoru został przedłożony sygnowany przez Przewodniczącego Rady Gminy Czerwin rysunek w skali 1:5000, opisany jako załącznik do przedmiotowej uchwały. Ponieważ, w przedmiotowym planie przewiduje się tereny pod zabudowę, organ nadzoru wystąpił o uzupełnienie dokumentacji planistycznej o rysunek w skali 1:2000. Jednakże przekazany, w wyniku wniosku o uzupełnienie, rysunek planu nie został opisany, jako załącznik do uchwały Nr XL/188/14, a także nie został poświadczony przez przewodniczącego rady gminy. Co więcej organ nadzoru, stwierdził, iż pomiędzy rysunkami nadesłanymi przez gminę, występują rozbieżności np. w oznaczeniach graficznych. Na rysunku w skali 1:2000 oznaczono strefy ochronne od elektrowni wiatrowych związane z zakazem zabudowy przeznaczonej na **pobyt ludzi** – izofona 45dE, zaś na rysunku w skali 1:5000 oznaczono strefy ochronne od elektrowni wiatrowych związane z zakazem zabudowy przeznaczonej na **stały pobyt ludzi** – izofona 45dB. Na rysunku w skali 1:2000, obszar ograniczony jednostkami terenowymi: 31RM, 15KDW, nie ma przeznaczenia, na rysunku zaś w skali 1:5000 jest to teren oznaczony symbolem 37R. Wobec powyższego zachodzą wątpliwości, który z załączników graficznych, był przedmiotem obrad rady gminy, jak też który z nich był wyłożony do publicznego wglądu.

Na podstawie art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 z późn. zm.), zwanej dalej „*ustawą środowiskową*”, projekty m.in. planów zagospodarowania przestrzennego wymagają przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Z kolei, udział społeczeństwa w ww. postępowaniu precyzuje art. 39 ustawy środowiskowej, w tym m.in. w zakresie obowiązku **podania do publicznej wiadomości**, przez organ opracowujący projekt planu miejscowego, informacji, które mają być upublicznione, w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 11 przywołanej wyżej ustawy. Przez zaś podanie do publicznej wiadomości - rozumie się m.in.

udostępnienie informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej, organu właściwego w sprawie. Dokumentacja prac planistycznych nie zawiera dokumentów, które potwierdzałyby wykonanie, w ramach strategicznej oceny oddziaływania na środowisko podania do publicznej wiadomości ogłoszenia:

- o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin w Biuletynie Informacji Publicznej, nie później niż w dniu 15 lutego 2012 r.;
- o wyłożeniu do publicznego wglądu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin, nie później niż w dniu 31 października 2013 r.

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. A zatem 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. Mając na uwadze fakt, iż owe uchybienia dotyczą zarówno części tekstowej, jak i graficznej w odniesieniu do prawie wszystkich jednostek terenowych to niezbędnym jest stwierdzenie nieważności uchwały w całości (*quod vide* wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 15 września 2010 r., Sygn. akt II SA/Łd 713/10). **Wskazać przy tym należy, że stwierdzenie nieważności przedmiotowej uchwały w całości, umożliwi zastosowanie art. 28 ust. 2 ustawy o p.z.p. w odpowiednim zakresie.**

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XL/188/14 Rady Gminy Czerwin z dnia 22 września 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszarów w gminie Czerwin, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, 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

WOJEWODA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski