



## WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 06 października 2023 r.

WNP-I.4131.216.2023

### Rada Miasta Stołecznego Warszawy

#### Rozstrzygnięcie nadzorcze

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

#### stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXVI/2833/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 31 sierpnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gocławia w rejonie Wału Miedzeszyńskiego”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 3 ust. 1, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, oznaczenia graficznego zwymiarowanych odległości, zamieszczonych w części graficznej, opisanych, jako „wymiar w metrach z dokładnością do 0,1 m”;
- § 24 oraz części graficznej, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 46/4 i 89/2 z obrębu 3-01-24, znajdujących się na rysunku planu w granicach terenu oznaczonego symbolem A12 MN;
- części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B12 U;
- części graficznej uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji nowych budynków oraz rozbudowy budynków istniejących, w odległości do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w granicach terenów oznaczonych symbolami: A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE);
- legendy, zamieszczonej na rysunku planu, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w zakresie w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu, zwymiarowanych odległości opisanych, jako „wymiar w metrach z dokładnością do 0,1 m”.

#### Uzasadnienie

Na sesji 31 sierpnia 2023 r. Rada Miasta Stołecznego Warszawy podjęła uchwałę Nr LXXXVI/2833/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gocławia w rejonie Wału Miedzeszyńskiego”. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688 i 1890), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”. Powyższą uchwałą doręczono organowi nadzoru 6 września 2023 r., zaś dokumentację planistyczną 7 września 2023 r.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały, organ nadzoru stwierdził istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego oraz naruszenie właściwości organów tym zakresie, poprzez naruszenie przepisów ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w sprawie, rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w związku z:

- określeniem zasad zabudowy i zagospodarowania, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania oraz ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w odległości do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, z naruszeniem przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.);
- ustaleniem różnych zasad zagospodarowania w ramach tej samej jednostki terenowej oznaczonej symbolem A12 MN;
- określeniem zakresu obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu miejscowego.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Miasta Stołecznego Warszawy zawiadomienia z 26 września 2023 r., znak: WNP-I.4131.216.2023.

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.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, że 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.

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

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

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

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych (art. 1 ust. 2 pkt 5);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7);
- potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

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

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

Organ nadzoru wskazuje, że 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 tym samym, konieczność zachowania zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych. Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą (*lex inferior non derogat legi superiori*).

Organ nadzoru zobowiązany jest do badania zgodności uchwały ze stanem prawnym obowiązującym w dacie podjęcia przez radę gminy uchwały i w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa, do podjęcia interwencji, stosownej do posiadanych kompetencji, w tym zakresie.

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

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. W odniesieniu do niniejszej uchwały zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy Prawo wodne.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in. wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;”;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p, z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy;
- § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który nakazuje w tekście planu miejscowego zawarcie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania

terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

- § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który nakazuje by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych;
- art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, zgodnie, z którym: „1. W celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych zakazuje się wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym: (...) 5) wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału;”.

Zgodnie z ustaleniami uchwały, zawartymi w:

- § 2 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 6) nieprzekraczalnych liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie, przed które nie może być wysunięta żadna nadziemna część realizowanego budynku, z wyjątkiem: a) wystających poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m gzymsów, balkonów, loggii, wykuszy i wspornikowych lub podwieszonych zadaszeń nad wejściem do budynku, z zastrzeżeniem, że elementy te nie mogą wykaczać poza granice planu, b) warstw termomodernizacji, ścian oddzielenia przeciwpożarowego, schodów wejściowych, podestów i ramp w przypadku istniejących budynków; 7) obowiązujących liniach zabudowy – należy przez to rozumieć wyznaczone na rysunku planu linie koniecznego usytuowania zewnętrznej nadziemnej ściany budynku, przy czym: a) minimum 60% powierzchni tej ściany powinno być usytuowane w płaszczyźnie pionowej wyznaczonej przez linię zabudowy, b) przed liniami zabudowy mogą być lokalizowane: - wystające poza obrys budynku nie więcej niż 1,5 m gzymsy, balkony, loggie, wykusze i wspornikowe lub podwieszane zadaszenia nad wejściem do budynku, - warstwy termomodernizacji, schody wejściowe, podesty i rampy w przypadku istniejących budynków;”;
- § 3 ust. 1 pkt 4, pkt 5, pkt 22 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 4) obowiązujące linie zabudowy; 5) nieprzekraczalne linie zabudowy; (...) 22) granica strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego;”;
- § 5 ust. 4 pkt 1 uchwały, w brzmieniu: „4. W zakresie sposobu kształtowania i sytuowania zabudowy oraz zagospodarowania terenów: 1) ustala się lokalizowanie nowych budynków oraz

- rozbudowę i nadbudowę istniejących zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu liniami zabudowy, z uwzględnieniem zasad określonych w § 2 pkt 6 i 7 oraz zgodnie z ustaleniami szczegółowymi dla poszczególnych terenów;”;
- § 9 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu: (...) 9) ustala się na rysunku planu granice strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 21 pkt 1, pkt 2 lit. f, lit. i uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów A7 MN, A8 MN, A10 MN ustala się: 1) przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) i) ustala się na terenie A10 MN, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 24 pkt 1, pkt 2 lit. h, lit. m uchwały, w brzmieniu: „Dla teren A12 MN ustala się: 1) przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) h) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) m) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 25 pkt 1, pkt 2 lit. f, lit. i uchwały, w brzmieniu: „Dla teren A14 MN ustala się: 1) przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) i) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 35 pkt 1, pkt 2 lit. f, lit. i uchwały, w brzmieniu: „Dla teren B9 U ustala się: 1) przeznaczenie: usługi; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) i) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków

- zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
- § 37 pkt 1, pkt 2 lit. f, lit. i uchwały, w brzmieniu: „Dla teren B11 U ustala się: 1) przeznaczenie: usługi; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) i) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 38 pkt 1, pkt 2 lit. g, lit. i uchwały, w brzmieniu: „Dla teren B12 U ustala się: 1) przeznaczenie: usługi; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) g) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) i) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 41 pkt 1, pkt 2 lit. g, lit. h uchwały, w brzmieniu: „Dla teren B15 UP ustala się: 1) przeznaczenie: usługi publiczne; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) g) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) h) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 42 pkt 1, pkt 2 lit. g, lit. h uchwały, w brzmieniu: „Dla teren B16 UKr ustala się: 1) przeznaczenie: usługi kultu religijnego; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) g) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) h) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”;
  - § 48 pkt 1, pkt 2 lit. f, lit. k uchwały, w brzmieniu: „Dla teren C3 U(IE) ustala się: 1) przeznaczenie: a) podstawowe: usługi, wyłączeniem szpitali, domów opieki społecznej oraz zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, w szczególności szkół, przedszkoli, żłobków, klubów dziecięcych i ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, b) dopuszczalne: urządzenia energetyczne; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz

zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: (...) f) ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu, (...) k) ustala się, zgodnie z rysunkiem planu, granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w której obowiązują zasady wynikające z przepisów odrębnych;”.

Z przytoczonych powyżej ustaleń uchwały wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B12 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE) wyznaczono na rysunku planu granicę strefy ograniczeń zabudowy i szczególnych warunków zagospodarowania w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego oraz odwołano się do obowiązywania w jej granicach zasad wynikających z przepisów odrębnych.

Tymczasem, pomimo powyższych ustaleń, z rysunku planu wynika, że na części terenów A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE) oraz na całym terenie B12 U, znajdujących się w zasięgu tej strefy, poprzez wyznaczenie na nich, w granicach tej strefy:

- nieprzekraczalnych linii zabudowy na terenach: A10 MN, A12 MN, A14 MN i B16 UKr,
  - obowiązujących linii zabudowy na terenach: B9 U i B11 U,
  - nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy na terenach: B12 U, B15 UP i C3 U(IE),
- wprost dopuszczono możliwość realizacji nowych budynków oraz rozbudowy już istniejących, w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, w związku z ustaleniami § 5 ust. 4 pkt 1, § 2 pkt 6 i pkt 7 uchwały oraz ustaleniami szczegółowymi odsyłającymi do ustalonych linii zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że z uchwalonego planu miejscowego wprost wynika możliwość realizacji nowych oraz rozbudowy istniejących budynków na terenach przeznaczonych pod zabudowę:

- mieszkaniową jednorodziną na terenach: A10 MN, A12 MN i A14 MN,
- usługową na terenach: B9 U, B11 U i B12 U,
- usług publicznych na terenie B15 UP,
- usług kultu religijnego na terenie B16 UKr,
- usług, wyłączeniem szpitali, domów opieki społecznej oraz zabudowy związanej ze stałym lub czasowym pobytem dzieci i młodzieży, w szczególności szkół, przedszkoli, żłobków, klubów dziecięcych i ośrodków opiekuńczo-wychowawczych, oraz z dopuszczeniem urządzeń energetycznych na terenie C3 U(IE),

w odległości do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego.



Biorąc pod uwagę powyższe, organ nadzoru stwierdza, że wbrew ustaleniom części tekstowej, zawartym w: § 21 pkt 2 lit. i, § 24 pkt 2 lit. m, § 25 pkt 2 lit. i, § 35 pkt 2 lit. i, § 37 pkt 2 lit. i, § 38 pkt 2 lit. i, § 41 pkt 2 lit. h, § 42 pkt 2 lit. i, § 48 pkt 2 lit. k, w związku z § 3 ust. 1 pkt 22 i § 9 pkt 9 uchwały, ustalenia części graficznej tego samego planu, dotyczące terenów: A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B12 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE) naruszają przepis art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, w związku z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Z art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne bezsprzecznie wynika, że w odległości do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego nie jest możliwa realizacja jakichkolwiek obiektów budowlanych, a także nie jest możliwe prowadzenie prac, które mogą naruszać, bądź wpływać na stabilność konstrukcji wałów, w tym m.in. rowów, studni, sadzawek itp.

Ustalenia rysunku planu jednoznacznie oznaczają, że poprzez dopuszczenie do realizacji nowych budynków i rozbudowy istniejących w strefie ochronnej do 50 m od stopy wału naruszono dyspozycję ww. przepisu ustawy Prawo wodne, a tym samym naruszono przepis art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązujący do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi. Powyższe stanowi również o braku powiązania części graficznej z częścią tekstową uchwały, co narusza § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., a tym samym w istotny sposób zasadę sporządzania planu miejscowego.

Organ nadzoru wskazuje, że realizacja nowych obiektów budowlanych, bądź prowadzenie innych robót lub czynności określonych w art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, na terenach znajdujących się w strefie do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego rzeki, możliwa jest jedynie po uzyskaniu, od Dyrektora RZGW, decyzji zwalniającej od ww. zakazów ustanowionych w celu zapewnienia szczelności i stabilności wałów przeciwpowodziowych.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przepis art. 176 ust. 4, 5 i 6 ustawy Prawo wodne obciąża właściwy organ Wód Polskich do przeprowadzenia analizy, zmierzającej do ustalenia czy planowane zamierzenie inwestycyjne w strefie do 50 m od stopu wału, nie wpłynie na szczelność i stabilność wałów. Jest to warunek *sine qua non* do uzyskania takiego zwolnienia. Jednakże nawet samo stwierdzenie, że zamierzenie to nie wpłynie na szczelność i stabilność wałów nie oznacza wydania decyzji zezwalającej na zniesienie tych zakazów, bowiem ustawodawca w art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne wskazał, że organ Wód Polskich może, ale nie musi, wydać zezwolenie na zwolnienie z zakazów, o których mowa w art. 176 ust. 1 pkt 1 – 5 ustawy Prawo wodne. Tym samym to od woli tego organu uzależnione jest prowadzenie wszelkich inwestycji w sąsiedztwie wałów przeciwpowodziowych, które należy traktować, jako wyjątek od ogólnej zasady ustanawiającej ww. zakazy.

W dokumentacji prac planistycznych uchwały nie ma stosownej decyzji organu Wód Polskich zezwalającej na zniesienie tych zakazów, o których mowa w art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne. Brak jest również dokumentów potwierdzających ewentualne wystąpienie organu wykonawczego miasta do właściwego organu Wód Polskich o zwolnienie z zakazów określonych w ww. przepisie ustawy Prawo wodne.

W dokumentacji prac planistycznych znajdują się jedynie decyzje wydane przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z 14 marca 2022 r. znak: WA.RPP.610.34.2022.JL oraz z 13 maja 2022 r. znak: WA.RPP.610.158.2022.JL, uzgadniające projekt przedmiotowego planu miejscowego w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, tj. terenów oznaczonych symbolami: E1 US(U), E2.US(U), E3 ZW/WS i E4 WS.

Organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Analizując powyższe przepisy organy miasta miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń, jak również przepisów samego tekstu uchwały. Oznacza to tym samym konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP oraz wykluczających się wzajemnie ustaleń w ramach części tekstowej i graficznej samego planu miejscowego.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.”;

- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odwzorowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.”;
- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.”.

Tymczasem prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkowało by musiało wprowadzeniem stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie poprzez ustanowienie stosownych zakazów w granicach do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, czego w niniejszej sprawie nie uczyniono. Powyższe oznacza również, iż przy prawidłowym zastosowaniu ww. przepisów rozwiązania przestrzenne byłyby inne aniżeli obecnie obowiązujące, co kwalifikuje powyższe naruszenia jako istotne naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów w strefie do 50 m od stopy wału szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę i zagospodarowanie terenu, narusza kompetencję właściwego organu Wód Polskich, który w tej sprawie nie jest w jakikolwiek sposób związany ustaleniami planu miejscowego, przy wydawaniu zwolnienia z ustawowych zakazów.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., nie sprowadza się jedynie do wskazania obszarów w planie miejscowym, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. nie ma na celu jedynie wskazania granic samej strefy, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wyprować zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, nie jest tylko i wyłącznie wskazanie samych granic obszarów chronionych, w części graficznej uchwały oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych, w części tekstowej uchwały, ale sformułowanie konkretnych

ustaleń w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Należy zatem zaznaczyć, iż przeznaczenie terenu, ustalane w planie miejscowym (art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.), powinno być adekwatne do uwarunkowań zarówno kulturowych, społecznych, gospodarczych, ekonomicznych, jak i również środowiskowych. Organ nadzoru nie kwestionuje przy tym istniejącej zabudowy, nie kwestionuje również samego przeznaczenia w planie miejscowym (m.in. z uwagi na władztwo planistyczne gminy w tym zakresie). Zarzuty odnoszą się jednak do stworzonej, na mocy przedmiotowej uchwały, możliwości realizacji nowej oraz rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarach pozostających w strefie do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego.

W odniesieniu do przepisu art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne, winien obowiązywać m.in. zakaz wykonywania robót lub czynności, które mogą wpływać na szczelność lub stabilność wałów przeciwpowodziowych, w tym zakaz wykonywania obiektów budowlanych, kopania studni, sadzawek, dołów oraz rowów w odległości mniejszej niż 50 m od stopy wału, taką bowiem zasadę ustanowił sam ustawodawca. Tymczasem, ustalenie w planie miejscowym możliwości realizacji zabudowy oraz rozbudowy istniejącej zabudowy w strefie do 50 m od stopy wału, w ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B12 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE), przy jednoczesnym odwołaniu się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na ww. obszarach (art. 176 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo wodne), a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej, dopuszczają do lokowania zabudowy (art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne), wprost narusza szeroko pojętą ochronę przed powodzią i uniemożliwia racjonalne zarządzanie ryzykiem powodziowym.

Stosowanie regulacji wynikającej z ustawy o p.z.p. oraz z rozporządzenia wykonawczego, w powiązaniu z przepisem odrębnym należy zatem stosować poprzez jego uwzględnienie w planie miejscowym, tj. poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.

W demokratycznym państwie prawnym (art. 2 Konstytucji RP) nie do przyjęcia jest pogląd, iż nie mają tu znaczenia ustalenia planistyczne bowiem i tak obowiązywać będą przepisy odrębne na etapie udzielania pozwolenia na budowę, czy też na etapie uzyskiwania zgody na odstąpienie od stosowania przepisów ustawy Prawo wodne. Takie rozumienie tworzenia aktu prawa miejscowego prowadzić by musiało do wniosku, że wbrew obowiązującym przepisom i ustanowionym w nim zakazom gmina może wprowadzić odmienne regulacje planistyczne od tych ustanowionych w aktach wyższego rzędu, a więc w aktach hierarchicznie wyższych. Takie postępowanie prowadziłyby bowiem do chaosu prawnego i paraliżu inwestycyjnego. Wyobraźmy sobie sytuację

w której przepis hierarchicznie wyższy wprowadza zakaz budowy budynków, a niezależnie od tego zakazu gmina w planie miejscowym wprowadziłoby ustalenia na mocy, których dopuściłoby możliwość ich realizacji. Nie chodzi przy tym już tylko o naruszające wprost, jasno i wyraźnie sprecyzowaną dyspozycję zawartą w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz w art. 2, 7, 87 i 94 Konstytucji RP, ale o świadome wprowadzanie właścicieli danej nieruchomości, czy też potencjalnie zainteresowanych zakupem takiej nieruchomości w błąd, co do możliwości zagospodarowania i zabudowy. Zasada określona w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. nie ma być iluzoryczna, ale ma zapewniać każdemu, jednoznaczne odczytanie ustaleń planu miejscowego, które uwzględnia wszystkie obowiązujące w dacie podjęcia uchwały, przepisy albowiem na podstawie tegoż planu bezpośrednio wydawane są pozwolenia na budowę, co wynika wprost z art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) szacowana jest wartość nieruchomości, stosownie do dyspozycji art. 154 ust. 1 ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344, z późn. zm.), jak również z uwzględnieniem ustaleń tegoż planu dokonywane są transakcje zbycia nieruchomości.

Z żadnego przepisu prawa nie wynika możliwość formułowania ustaleń wbrew obowiązującym przepisom aktów hierarchicznie wyższych. Takie działanie stanowi nie tylko istotne naruszenie prawa, ale również w sposób celowy wprowadza w błąd odbiorcę planu miejscowego co do faktycznych możliwości zagospodarowania konkretnych terenów objętych planem miejscowym.

W kontekście odstępstwa, o którym mowa w art. 176 ust. 4 ustawy Prawo wodne, to wskazać należy, iż przepis ten jednoznacznie określa organy właściwe do jego udzielenia, którym są właściwe organy Wód Polskich.

Z dokumentacji prac planistycznych przekazanych w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., nie wynika, by w odniesieniu do ww. terenów uzyskano zgodę na zwolnienie z www. zakazów. Jednocześnie należy wskazać, iż Rada Miasta Stołecznego Warszawy, jako właściwa w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie jest organem wskazanym w przywołanych powyżej przepisach ustawy Prawo wodne. Jeżeli zatem przesłanką do stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu miejscowego, zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., jest istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, to powyższe naruszenia należy rozpatrywać w kategoriach istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, jak i naruszenia właściwości organów.

Kwestie dotyczące uwzględniania przepisów odrębnych wprowadzających różne zakazy, z możliwością zastosowania odstępstw od tych zakazów funkcjonowały, a niektóre z nich nadal funkcjonują, w polskim systemie prawnym, były przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury,

które wyraźnie (jednolicie) wskazywało, że nie może istnieć sytuacja, w której plan miejscowy wprowadza inne rozwiązania przestrzenne, w tym m.in. w zakresie obligatoryjnych elementów plan miejscowych w postaci przeznaczenia terenu, linii zabudowy, czy też do dopuszczenia do realizacji różnych typów obiektów budowlanych, niż wynika to z aktów hierarchicznie wyższych.

Tożsame, co do zasady, zakazy zawarte były w nieobowiązujących już przepisach ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121), szeroko komentowanych w ramach stanowiska judykatury, w przedmiocie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym Sąd stwierdził: „Zgodzić się należało z twierdzeniem Wojewody, że takie ustalenia części graficznej i tekstowej planu mogą wywołać u przeciętnego odbiorcy przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenach oznaczonych symbolami m.in. MN, U, MNU – może być zabudowana, podczas gdy taka możliwość istnieje wyłącznie w razie uzyskania indywidualnej decyzji przewidzianej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Mając na uwadze, że analizowane postanowienia uchwały dotyczą tak istotnych treści prawa własności przysługującego poszczególnym podmiotom do nieruchomości objętych obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, to wszelkie ograniczenia wynikające z powszechnego zakazu zabudowy powinny być w sposób jednoznaczny przewidziane w przyjmowanych rozwiązaniach planistycznych. Podkreślenia wymaga to, że Sąd Wojewódzki błędnie zarzuty skargi potraktował jako równoznaczne z domaganiem się przez organ nadzoru wprowadzenia do planu miejscowego zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Jak trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma być literalnie powtórzony w ramach ustaleń planistycznych, ale powinien być uwzględniony przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych. Niewłaściwe jest również wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, że zwolnienie od zakazu zabudowy przewidziane w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego może być uzależnione od dopuszczalności zabudowy terenu w planie miejscowym. Jak wynika wyraźnie z wymienionego przepisu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić od ustawowych zakazów obowiązujących na obszarze szczególnego zagrożenia prowadzą, o ile zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią. Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest

także określenie przeznaczenia terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Konieczność uwzględnienia w aktach planistycznych zakazu zabudowy uregulowanego w art. 88l ust. 1 Prawa budowlanego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 12 lipca 2012 r., II OSK 1063/12; z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 3088/13).”.

Analogiczne stanowisko zawarto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym dobitnie stwierdzono, że: „W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W planie miejscowym, określa się obowiązkowo m.in. "(...) granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu planu miejscowego zawarte są m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne. (...) Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie. Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne. Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi. Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Wyszaków nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 14 pkt 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15 i 20 zaskarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewidziano możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego. Podkreślić trzeba, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być

powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. 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. Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Zatem jednoczesne wskazanie w zaskarżonej uchwale obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych narusza kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, bowiem jak wskazano wyżej, do jego wyłącznej właściwości należy każdorazowo ocena, czy dana inwestycja może być zrealizowana, a jeśli tak to również przesądza o jej lokalizacji. Zatem zapisy m.p.z.p. powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88l ustawy Prawo wodne może zezwalać na pobudowanie. Porównanie tekstu planu oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach istotnie może występować sprzeczność między tekstem i rysunkiem planu, w zakresie rozumienia oznaczeń terenów szczególnie zagrożonych powodzią i wyjaśnienia, czy tereny zalewowe należą do tej kategorii ochronnej, co wymagało przede wszystkim przeanalizowania przez Sąd I instancji przywołanych wyżej przepisów i wyprowadzenia stosownych wniosków.”.

Identyczne stanowisko zawarto także w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym m.in. z: 19 listopada 2014r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15; 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14; 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 10 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 392/14; 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13.

Powyższe stanowisko zostało również potwierdzone na gruncie przepisów z zakresu transportu kolejowego i stosowania zakazów w nim zawartych, a także stosowania odstępstw od tych zakazów, przy czym zostało ono szeroko i najdobitniej sprecyzowane w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 21 czerwca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 704/17. Sąd w swym orzeczeniu skrupulatnie odniósł się zarówno do kwestii określenia linii zabudowy, konieczności stosowania wprost przepisów wprowadzających określone zakazy, jak również przekonująco odniósł się do kwestii stosowania odstępstw od ustanowionych w aktach hierarchicznie wyższych zakazów, stwierdzając m.in., że: „Stosownie do art. 57 ust. 2 ustawy o transporcie kolejowym zgody na odstępstwo - po uzyskaniu opinii właściwego zarządcy - udziela bądź odmawia właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, w rozumieniu przepisów Prawa budowlanego. Wskazaną



wyżej możliwość udzielenia zgody na odstępstwo od warunków sytuowania budynków i budowli od granicy obszaru kolejowego regulują przepisy ustawy o transporcie kolejowym. Skoro art. 57 ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym określa organ właściwy do udzielenia bądź odmowy udzielenia zgody na odstępstwo od określonych w art. 53 warunków sytuowania budynków i budowli i ustala przesłanki udzielenia tej zgody, to tym samym tylko organ administracji architektoniczno-budowlanej posiada kompetencje do udzielania w drodze decyzji administracyjnej powyższej zgody. Kompetencje i zadania właściwych organów określone w ustawie nie mogą być natomiast powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. (...) Zakaz ustanowiony w art. 53 ustawy o transporcie kolejowym powinien zatem znaleźć odzwierciedlenie w planie miejscowym, z którego zapisów powinno jednoznacznie wynikać, że obszary kolejowe nie są przewidziane do zabudowy. Ponadto istotnym jest, aby obszar był jednoznacznie określony w części tekstowej i graficznej planu. Jeżeli bowiem przepis rangi ustawy wyklucza możliwość budowy obiektów budowlanych na obszarach kolejowych, to nie można przewidzieć możliwości zabudowy tych terenów w planie miejscowym zagospodarowania przestrzennego.”.

Tożsame stanowisko wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 27 lutego 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 942/17.

Analogiczne przepisy i zakazy wynikają z przepisów ustawy z zakresu ochrony przyrody. W zakresie ustanowionych tam zakazów jednoznacznie i bez cienia jakichkolwiek wątpliwości wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 1 lipca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 85/14 stwierdzając m.in. że: „Z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (...) wynika zakaz budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody. Wyjątki od tego zakazu określa art. 15 ust. 2 cyt. ustawy, a tryb uzyskiwania zezwoleń na odstępstwa od powyższego zakazu regulują przepisy art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. Skoro miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, czyli aktem rangi podustawowej, to nie może być sprzeczny z normami ustawowymi i musi znajdować podstawę w upoważnieniu ustawowym, a rada gminy nie może przekroczyć granic tego upoważnienia. Zakres upoważnienia ustawowego wyznaczający dopuszczalną treść miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (...). Z regulacji tej wynika obowiązek kształtowania treści planu w zgodzie z przepisami odrębnymi, zwłaszcza w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie oraz szczególnych warunków zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu, włącznie z zakazem zabudowy. Również z art. 73 ust. 1

pkt 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (...) wynika, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się ograniczenia wynikające z ustanowienia w trybie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody m.in. parku narodowego, rezerwatu przyrody, parku krajobrazowego, obszaru Natura 2000. Przepis art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody musi być zatem uwzględniany w procesie planistycznym, a jego treść nie może być pomijana w kształtowaniu treści planu miejscowego. Z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody wynika zakaz wprowadzania do treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego regulacji sprzecznych z ustawowym zakazem "budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody" w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody, chyba że zakaz ten nie obowiązuje z mocy art. 15 ust. 2 cyt. ustawy lub został objęty zezwoleniem na odstępstwa od niego na podstawie art. 15 ust. 3-8 ustawy o ochronie przyrody. O odstępstwach tych rozstrzyga w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw środowiska, co oznacza, że inne organy – w braku podstawy ustawowej – nie są kompetentne do wiążącego wyłączenia zakazów, o jakich mowa w art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o ochronie przyrody, a zwłaszcza kompetencja taka nie wynika z art. 10 ust. 6 ustawy o ochronie przyrody, który stanowi, że "projekty studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej w części dotyczącej parku narodowego i jego otuliny wymagają uzgodnienia z dyrektorem parku narodowego w zakresie ustaleń tych planów, mogących mieć negatywny wpływ na ochronę przyrody parku narodowego". Uzgodnienie ani nie zastępuje, ani nie wyłącza konieczności uzyskania decyzji ministra właściwego do spraw środowiska o odstępstwach od zakazu budowy lub przebudowy obiektów budowlanych i urządzeń technicznych, z wyjątkiem obiektów i urządzeń służących celom parku narodowego albo rezerwatu przyrody, w parkach narodowych oraz w rezerwach przyrody."

Powyższe uzasadnia stwierdzenie nieważności uchwały w zakresie wadliwych ustaleń, które nie uwzględniają przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego, tj. części graficznej uchwały w zakresie, w jakim dopuszcza do realizacji nowych i rozbudowy budynków istniejących, w odległości do 50 m od stopy wału przeciwpowodziowego, na części terenów oznaczonych symbolami: A10 MN, A12 MN, A14 MN, B9 U, B11 U, B15 UP, B16 UKr i C3 U(IE) oraz części tekstowej i graficznej uchwały w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem B12 U, który wyznaczony został na rysunku planu bezpośrednio przy stopie wału przeciwpowodziowego i w całości znajduje się w ww. strefie.

Powyższe stanowi o naruszeniu art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 7, § 7 pkt 6 i § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. w związku z art. 176 ust. 1 pkt 5 i ust. 4 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego oraz o naruszeniu właściwości organów gminy, a tym samym na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. stanowi przesłankę do stwierdzenia nieważności uchwały, w zakresie wskazanym w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego doszło również, w związku z ustaleniem różnych wskaźników zagospodarowania w ramach tego samego terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem A12 MN.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. jednym z głównych zadań miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a zarazem zasadą jego sporządzania, jest przesądzenie o przeznaczeniu terenów oraz o sposobach zagospodarowania terenów objętych jego granicami.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., w planie miejscowym określa się obowiązkowo przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Zgodnie z wymogiem § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., projekt tekstu planu miejscowego, powinien zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Natomiast stosownie do § 7 pkt 7 ww. rozporządzenia, projekt rysunku planu winien zawierać linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”. Konkretyzację wyżej przytoczonego przepisu, z zastrzeżeniem dotyczącym odpowiedniego jego stosowania, w związku ze zmianami ustawy o p.z.p., odnaleźć możemy w ustaleniach § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który stanowi, iż: „ustalenia dotyczące parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny zawierać w szczególności określenie linii zabudowy, wielkości

powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki lub terenu, w tym udziału powierzchni biologicznie czynnej, a także gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy oraz geometrii dachu”.

W kontekście przytoczonych przepisów należy zauważyć, iż zgodnie z wolą ustawodawcy zawartą w art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., oraz w § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., różne zasady zagospodarowania terenu wymagają wyznaczenia takich terenów na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających.

Powyższe wynika nie tylko z przywołanych powyżej przepisów, ale również wprost z przedmiotowej uchwały, w tym z jej ustaleń zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 8 i pkt 13 uchwały, w brzmieniu: „1. Ilekroć w dalszych przepisach uchwały jest mowa o: (...) 8) przeznaczeniu terenu – należy przez to rozumieć docelowy sposób użytkowania lub zagospodarowania terenu lub obiektów budowlanych na nim zlokalizowanych zgodnie z ustaleniami planu; (...) 13) terenie – należy przez to rozumieć fragment obszaru planu o określonym przeznaczeniu i określonych zasadach zagospodarowania, wydzielony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi i oznaczony odpowiednim symbolem cyfrowym i literowym;”;
- § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Obowiązującymi ustaleniami planu oznaczonymi graficznie na rysunku planu są: (...) 2) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; 3) przeznaczenia terenów oraz ich oznaczenie literowo-cyfrowe;”;
- § 4 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Ustala się linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania zgodnie z rysunkiem planu.”;
- § 5 ust. 2 uchwały, w brzmieniu: „Zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: (...) 2. Ustala się maksymalną powierzchnię zabudowy, wyrażoną w procentach w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej, minimalną i maksymalną intensywność zabudowy oraz maksymalną wysokość zabudowy zgodnie z ustaleniami szczegółowymi, a także linie zabudowy zgodnie z rysunkiem planu.”.

Z cytowanych powyżej przepisów, a także z przywołanych ustaleń samej uchwały, jednoznacznie wynika, iż w ramach jednej jednostki terenowej, wyznaczonej na rysunku planu liniami rozgraniczającymi, określa się taki teren, który jest jednorodny nie tylko pod względem przeznaczenia, ale również zasad zagospodarowania. Oznacza to tym samym, iż nawet sąsiadujące ze sobą tereny o takim samym przeznaczeniu, dla przykładu tereny zabudowy usługowej, dla których przyjęto różne zasady zagospodarowania, na mocy przywołanych przepisów, muszą być wydzielone

względem siebie za pomocą linii rozgraniczających, ponadto zaś terenom tym należy przypisać oddzielny symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Rozróżnienia takiego należy tym samym dokonać nie tylko w części tekstowej, ale również w części graficznej uchwały.

Na gruncie ustawy o p.z.p., ustawodawca zasady zagospodarowania poszczególnych terenów odnosi zarówno do:

- wskaźników zabudowy i zagospodarowania terenów, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.;
- granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.,

jak i szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, o których mowa w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Odmienne zasady zagospodarowania, na gruncie przedmiotowej sprawy, należy zatem rozumieć, jako zasady określone przez ustawodawcę na podstawie przepisu art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p., z którego wynika, iż obligatoryjnym ustaleniem planu miejscowego jest określenie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu, maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy jako wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnej liczby miejsc do parkowania w tym miejsc przeznaczonych na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów.

Zasada zagospodarowania dotyczyć więc będzie wszystkich wskaźników ustalonych w planie miejscowym, które odnoszą się do powierzchni działki budowlanej, bo to one wpływają na kształt zagospodarowania danej jednostki terenowej, która co istotne ma być pod tym względem (tj. pod względem ustalonych wskaźników) jednorodna.

Biorąc pod uwagę łącznie przepis art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., podkreślić należy, iż wskaźnikami zagospodarowania terenu będą m.in.:

- minimalna powierzchnia biologicznie czynna;
- maksymalna i minimalna intensywność zabudowy;
- maksymalna wielkość powierzchni zabudowy.

Powyższe oznacza, iż dopuszczalne jest z punktu widzenia przepisów art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., określanie wskaźników zagospodarowania terenu oraz parametrów kształtowania zabudowy w ramach jednej jednostki terenowej pod warunkiem, że te wskaźniki i parametry będą jednorodne, dla wszystkich możliwych zamierzeń inwestycyjnych, co oznacza wprost, ustalenie jednolitego wskaźnika maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej oraz określenie jednolitej wielkości powierzchni zabudowy.

Tymczasem, z ustaleń uchwały dla terenu przeznaczanego pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, oznaczonego symbolem A12 MN, zawartych w: § 24 pkt 1, pkt 2 lit. a, d, f, g uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu A12 MN ustala się: 1) przeznaczenie: zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna; 2) warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego: a) ustala się maksymalną powierzchnię zabudowy – 50%, z zastrzeżeniem lit. f, (...) d) ustala się maksymalną intensywność zabudowy – 1,00, w tym dla części nadziemnej 1,00, z zastrzeżeniem lit. f, g, (...) f) ustala się dla działki ew. nr 46/4 z obrębu 30124: - maksymalną powierzchnię zabudowy – 60%, - maksymalną intensywność zabudowy – 1,70, w tym dla części nadziemnej 1,20, g) ustala się dla działki ew. nr 89/2 z obrębu 30124 maksymalną intensywność zabudowy – 1,20, w tym dla części nadziemnej 0,80, ” wynika, że w granicach tej jednostki terenowej określono różne, wzajemnie wykluczające się wskaźniki zagospodarowania terenu, tj.:

- wskaźnik powierzchni zabudowy oraz wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy, w tym dla części nadziemnej, dla działki nr ew. 46/4 z obrębu 3-01-24;
- wskaźnik maksymalnej intensywności zabudowy, w tym dla części nadziemnej, dla działki nr ew. 89/2 z obrębu 3-01-24,

a więc odrębne dla ww. działek znajdujących się w granicach terenu A12 MN, niż ustalone dla pozostałej części tego terenu, pomimo, że dyspozycja: § 2 ust. 1 pkt 13, § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 i § 4 ust. 2 uchwały, stanowi o wymogu ustalenia w planie terenów o różnych zasadach zagospodarowania i wyznaczeniu ich na rysunku planu za pomocą linii rozgraniczających oraz ich oznaczenia odpowiednim symbolem cyfrowym i literowym.

Na rysunku planu nie wydzielono z terenu A12 MN liniami rozgraniczającymi oraz nie oznaczono odrębnymi symbolami, tych jego części, dla których zasady zagospodarowania ustalono inne, niż dla tej jednostki terenowej, a które powinny stanowić odrębne jednostki terenowe.

Mając na uwadze ustalenia § 2 ust. 1 pkt 13, § 3 ust. 1 pkt 2 i pkt 3 i § 4 ust. 2 uchwały, a także art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, w związku z § 4 pkt 6 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., nie można przyjąć, by w ramach terenu A12 MN, obowiązywały odmienne wskaźniki

maksymalnej intensywności zabudowy, w tym dla części nadziemnej oraz różne wskaźniki powierzchni zabudowy. Należy przy tym zauważyć, iż wskaźnik maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy, są wskaźnikami obligatoryjnymi, w przeciwieństwie do wskaźnika powierzchni zabudowy.

Organ nadzoru wskazuje, iż kwestionowane przepisy uchwały naruszają, w sposób istotny, zasady sporządzania planu pojmowane, jako merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy w zakresie zawartości ustaleń planu, bowiem określenie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu winno być ustalone w planie miejscowym w sposób jednoznaczny, nie zaś wzajemnie się wykluczający oraz nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych.

Zróznicowanie wskaźników zagospodarowania terenu w granicach jednej jednostki terenowej prowadzi wprost do istotnego naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1 i § 7 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 ww. rozporządzenia, a tym samym do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 24 oraz części graficznej, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 46/4 i 89/2 z obrębu 3-01-24, znajdujących się na rysunku planu w granicach terenu oznaczonego symbolem A12 MN.

Stanowisko w powyższym zakresie wynika nie tylko wprost z cytowanych przepisów oraz ustaleń samego planu miejscowego, ale również z bogatego orzecznictwa w tym zakresie. Na uwagę zasługują tu m.in. wyroki:

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 3 września 2014 r. w sprawie sygn. akt II SA/Wr 483/14, w którym stwierdzono, iż: „Trafnie także zarzuca organ nadzoru, że dopuszczenie na jednym terenie tak różnych przeznaczeń, o różnych wskaźnikach intensywności zabudowy (np.0,5; 1,0; 1,6) oraz różnych, dopuszczalnych powierzchniach działek biologicznie czynnych (20%-40%), czyni uchwałę niewykonalną, co w sposób oczywisty narusza dalej art. 28 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nadto należy podnieść, że sprzeczne jest uchwalenie dla terenu równoważnych funkcji 2KS/UT/UPS ze wskazaniem, że w każdym z terenów zakazuje się przeznaczeń innych niż te, które przewiduje plan, podczas gdy istnieje, przewidziana w samej uchwale możliwość wykorzystania terenu w jeden z trzech, wynikających z § 5 sposobów.”;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 stycznia 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 2266/13 w brzmieniu: „W związku z tym organ nadzorczy zasadnie zakwestionował brak na rysunku planu wyznaczenia linii buforowej, ponieważ nie tylko, że nie jest ona zawsze

tożsamy z nieprzekraczalną linią zabudowy ale i dlatego, że obowiązują na niej inne zasady zagospodarowania w stosunku do terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN. Zgodnie z art. 15 ust 2 pkt 1 p.z.p. i § 7 pkt 7 Rozporządzenia, w planie obowiązkowo oznacza się przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Rysunek planu tych wymagań nie spełnia, z powodów wskazanych wyżej. (...) Kolejnymi istotnymi kwestiami są ustalenia co do powierzchni biologicznie czynnej. Wskaźniki te zostały określone w § 35 3.4.b uchwały. Dla terenów oznaczonych symbolami 1 MN, 5 MN i 6 MN na 70% a dla strefy buforowej 90%. Skoro jednak zapisy uchwały co do granic strefy buforowej nie są jasne, o czym była mowa wyżej, uzasadnione jest twierdzenie organu, że na etapie wydawania pozwolenia na budowę powstanie wątpliwość, który ze wskaźników zastosować. Poza tym skoro w strefie buforowej istnieje bezwzględny zakaz zainwestowania i zabudowy ustanowienie 90% wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej jest z tym zapisem niezgodne. Z art. 15 ust 1 pkt 6 p.z.p. wynika, że plan musi zawierać m.in. ustalenia co do wskaźnika powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej. Definicja powierzchni biologicznie czynnej zawarta została w § 4 pkt 14 i należy przez nią rozumieć "część działki budowlanej, na gruncie rodzimym, która pozostaje niezabudowana – wyrażoną jako procentowy udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej. Typową powierzchnią biologicznie czynną są tereny zieleni towarzyszącej zabudowie, w tym zadrzewienia, zakrzewienia, trawniki, powierzchniowe zbiorniki wodne, powierzchniowe uprawy". (...) W skardze wskazano, że wprowadzenie w uchwale 90% strefy biologicznie czynnej na terenie strefy buforowej gwarantuje właścicielowi nieruchomości możliwości wykorzystania tej strefy jako terenu pod zielen, która jest elementem działki budowlanej z zabudową mieszkaniową. Jak wywodzi skarga, wprowadzenie innego rozwiązania naruszałoby prawa właścicielskie do dysponowania nieruchomością. Umknęło jednak uwadze skarżącego, że zgodnie z wyżej przywołaną definicją strefy buforowej możliwe jest lokowanie w niej np. portierni, kiosków, obiektów małej infrastruktury, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z zakazem zabudowy i zainwestowania. Przy braku jasnych kryteriów jakie parametry 70% czy 90% należy stosować do poszczególnych, różnych pod względem zagospodarowania, terenów niemożliwe jest ustalenie kryteriów zagospodarowania terenu strefy buforowej jak i terenów 1 MN, 5 MN i 6 MN.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 lipca 2006 r., sygn. akt II OSK 590/06, w którym stwierdził, że: „Zarzut błędnej wykładni art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy i § 4 rozporządzenia i wywody skarg kasacyjnych w istocie odnoszą się do wadliwego zastosowania przez Sąd I



instancji tych uregulowań, w odniesieniu do treści zaskarżonych uchwał. W pełni należy podzielić stanowisko Sądu I instancji, że cytowany art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy, wymaga jednoznacznego określenia w planie oznaczenia przeznaczenia terenu przez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach gospodarowania i nie jest dopuszczalne wobec tego stosowanie dwojakich linii rozgraniczających, które w różny sposób wyznaczałyby przeznaczenie terenu. Trafnie podnosi Sąd I instancji, że prawidłowe stosowanie tego przepisu ma na celu uniknięcie wątpliwości co do treści planu w zakresie przeznaczenia danego terenu na określony cel, w tym uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych zapisów planu między innymi w postępowaniach o pozwolenie na budowę. Słuszne jest stanowisko Sądu, że plan miejscowy aby mógł spełniać przyznaną mu przez ustawę funkcję, powinien być zarówno szczegółowy jak i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania i zawierać wszystkie elementy przewidziane w ustawie. Trafnie Sąd I instancji ocenił jako naruszenie wymienionego art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy wprowadzenie i zdefiniowanie w uchwałach wydzielenia liniami wewnętrznego podziału terenów i określenie ich jako wyznaczenie wyodrębnionych obszarów, do których ogranicza się realizacje obiektów budowlanych (ewentualnie inne zagospodarowanie), w istocie przy sformułowanych w uchwałach definicjach to oznacza podwójne wyznaczenie linii rozgraniczających, o jakim mowa w tym przepisie i niewątpliwie prowadzi do nieprecyzyjności zapisów planu w zakresie ustalenia przeznaczenia terenów w odniesieniu do których zaskarżone uchwały takie zapisy przewidują.”;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z 23 listopada 2005 r., sygn. akt II SA/Łd 445/05, w którym stwierdzono: „Wszak przepis art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy wyraźnie nakazuje w miejscowym planie określić przeznaczenie terenów oraz wyznaczyć linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Oznacza to, iż na terenie wyznaczonym liniami rozgraniczającymi nie ma miejsca na różne przeznaczenia lub różne zasady zagospodarowania terenu. Powyższa konstatacja nieuchronnie prowadzi do wniosku, iż dla terenu wyznaczonego liniami rozgraniczającymi możliwe jest tylko jedno przeznaczenie lub jedna zasada zagospodarowania terenu. Powyższy wniosek wypływa nie tylko z tekstu przepisu art. 15 ust. 2 pkt omawianej ustawy ale również z istoty i funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego uchwalonego pod rządami ustawy z dnia 27. marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Skoro miejscowy plan na gruncie tejże ustawy staje się bezpośrednią podstawą do lokalizacji inwestycji zagospodarowujących teren, to jego przejrzystość, a jednocześnie szczegółowość musi być na takim poziomie aby zastąpić jednocześnie – znany dotychczas – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony na gruncie ustawy z dnia 7. lipca 1994 roku

o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 roku, Nr 15, poz. 139 ze zm.) i wydawaną w oparciu o tenże plan indywidualną decyzję administracyjną o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, będącą podstawą do ubiegania się o pozwolenie na budowę. Połączenie tych dwóch elementów dotychczasowego procesu tworzenia ładu przestrzennego w jednym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, uchwalanym na gruncie ustawy z dnia 27. marca 2003 roku, prowadzi do wniosku, iż miejscowy plan, aby mógł spełniać przyznane przez ustawę funkcje powinien być zarówno szczegółowy co i precyzyjny w zakresie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania. Tym samym winien zawierać wszystkie opisane przez ustawę elementy, a w tym precyzyjnie określać teren wyznaczony liniami rozgraniczającymi i wskazywać jedno jego przeznaczenie lub jedną zasadę zagospodarowania terenu. Wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenu o różnym przeznaczeniu lub zasadach zagospodarowania nie tylko pozostaje w sprzeczności z przepisem art. 15 ust. 2 pkt 1 omawianej ustawy ale również stanowi element niepewności w przyszłym procesie inwestycyjnym. Z tego też powodu uchwała, jako źródło prawa miejscowego, musiałaby zostać poddana interpretacji, której wyniki byłyby sprzeczne, a sprzeczność owa niemożliwa do wyeliminowania w procesie stosowania prawa. Wbrew bowiem temu co podnosi organ gminy wielość sposobów zagospodarowania tego samego terenu wcale nie jest elementem zachęcającym do inwestowania. Zawsze natomiast takim elementem jest pewność co do prawa, a więc również co konkretnego przeznaczenia lub zagospodarowania określonego terenu.”;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z 12 lutego 2015 r. w sprawie sygn. akt I SA/Ol 1/15.

Z przytoczonych powyżej stanowisk judykatury wynika wyraźnie niedopuszczalność objęcia liniami rozgraniczającymi terenów o różnych zasadach zagospodarowania bez rozgraniczenia tych terenów od siebie, a także konieczność określenia zasad zagospodarowania poprzez jednorodne określenie wszystkich wskaźników w ramach danej jednostki terenowej.

Mając na uwadze powyższe wskazać należy, iż wobec określenia odmiennych wskaźników zagospodarowania, na rysunku planu winny być wydzielone liniami rozgraniczającymi tereny o odmiennych zasadach zagospodarowania oraz winny one być oznaczone odrębnym symbolem. Brak wyznaczenia liniami rozgraniczającymi terenów, dla których określono różne zasady zagospodarowania uniemożliwiać może faktyczną ich zabudowę, wobec stosowania różnych wskaźników.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia powyższych przepisów. W tym stanie rzeczy, organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., odmienne przeznaczenia, a także odmienne sposoby zagospodarowania winny być ujmowane w ramach oddzielnych jednostek terenowych wydzielonych liniami rozgraniczającymi. Brak realizacji tego obowiązku skutkuje brakiem możliwości zastosowania przedmiotowego planu w praktyce.

Powyższe oznacza nie tylko naruszenie ustaleń zawartych w samej uchwale, ale przede wszystkim wymogów wskazanych przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego i w konsekwencji na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności § 24 oraz części graficznej uchwały, w odniesieniu do działek o numerach ewidencyjnych 46/4 i 89/2 z obrębu 3-01-24, znajdujących się na rysunku planu w granicach terenu oznaczonego symbolem A12 MN.

Przy podejmowaniu uchwały naruszono także w sposób istotny, zasady sporządzania planu miejscowego, w związku z powstaniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy jej częścią tekstową i graficzną, w odniesieniu do określonych w uchwale zasad zabudowy i zagospodarowania terenów objętych planem, w związku z brakiem zaliczenia w § 3 ust. 1 uchwały do obowiązujących ustaleń planu, oznaczenia graficznego zamieszczonego w legendzie rysunku planu w grupie oznaczeń informacyjnych i opisanego jako „wymiar w metrach z dokładnością do 0,1 m”.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do dyspozycji:

- art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym elementem części tekstowej oraz graficznej planu miejscowego jest określenie linii zabudowy;
- art. 15 ust. 2 pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 9 lit. a rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., obligatoryjnym elementem planu miejscowego są ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, które powinny zawierać m.in. określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych.

Z części tekstowej uchwały wynika, że jej ustalenia ogólne, jak też szczegółowe, odsyłają do części graficznej, w zakresie sytuowania budynków zgodnie z wyznaczonymi na rysunku planu nieprzekraczalnymi i obowiązującymi liniami zabudowy (*vide*: § 2 ust. 1 pkt 6 i pkt 7, § 5 ust. 4), które stanowią obowiązujące oznaczenia graficzne ustaleń planu (§ 3 ust. 1 pkt 4 i pkt 5 uchwały).

W ustaleniach szczegółowych dla terenów przeznaczonych w planie pod zabudowę zawarto zapisy w brzmieniu: „ustala się linie zabudowy – zgodnie z rysunkiem planu”, jednak bez ustalenia, w jakiej odległości od linii rozgraniczającej terenu powinny być one wyznaczone na rysunku planu. Powyższe dotyczy również szerokości dróg publicznych określonych zgodnie z rysunkiem planu.

Szerokość pasów drogowych w liniach rozgraniczających dróg publicznych określono zarówno za pomocą obowiązującego oznaczenia graficznego opisanego w § 3 ust. 1 pkt 24 uchwały, w brzmieniu: „24) najmniejsza szerokość pasa drogowego podana w metrach z dokładnością do 0,1 m”, jak również odesłano do ustalenia szerokości tych dróg „zgodnie z rysunkiem planu”, tj. do wymiaru, który nie stanowi obowiązującego oznaczenia graficznego ustaleń planu, lecz wyłącznie jego oznaczenie informacyjne. Przykładowo, w § 72 pkt 1 i pkt 2 lit. a uchwały zawarto ustalenia w brzmieniu: „Dla terenu 1 KD-GP – ul. Wał Miedzeszyński ustala się: 1) przeznaczenie: droga publiczna klasy głównej ruchu przyspieszonego; 2) zasady zagospodarowania: a) ustala się szerokość pasa drogowego, wyznaczonego liniami rozgraniczającymi teren, na nie mniej niż 34,3 m oraz zgodnie z rysunkiem planu,”.

Z rysunku planu wynika, że również szerokości w liniach rozgraniczających dróg wewnętrznych określono na nim za pomocą oznaczenia informacyjnego planu opisanego, jako „wymiar w metrach z dokładnością do 0,1 m”.

Tymczasem, za pomocą tego oznaczenia informacyjnego, a więc nie stanowiącego obligatoryjnych oznaczeń graficznych ustaleń planu, zwymiarowano na rysunku planu odległości obowiązujących linii zabudowy wyznaczających wymagane miejsce sytuowania ścian budynków od linii rozgraniczających terenu, jak również odległości od linii rozgraniczających nieprzekraczalnych linii wyznaczających obszar umożliwiający w jego granicach lokalizowanie budynków oraz szerokości w liniach rozgraniczających dróg publicznych i szerokości dróg wewnętrznych.

Na rysunku planu zostały, co prawda, dokonane zwymiarowania ww. elementów planu, jednakże sam wymiar, zarówno na mocy ustaleń § 3 uchwały, jak i legendy rysunku planu, nie został zaliczony do obowiązujących oznaczeń graficznych ustaleń planu miejscowego. Powyższe oznacza, że za pomocą elementu informacyjnego, a więc nie wiążącego w planie, jakim jest „wymiar w metrach z dokładnością do 0,1 m”,

Organ nadzoru wskazuje, że linie zabudowy, o których mowa w części tekstowej oraz wyznaczone w części graficznej w jednoznaczny sposób winny określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy w ramach wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę, bowiem celem wyznaczenia linii zabudowy jest jednoznaczne określenie obszaru tzw. "ruchu budowlanego", na którym może być lokalizowana nowa zabudowa, a także rozbudowywana zabudowa już istniejąca. Obszar ten musi być precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposobem,

określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

W tym miejscu organ nadzoru ponownie wskazuje, że 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. Tym samym nie może istnieć sprzeczność pomiędzy ustaleniami części tekstowej i graficznej, zaś takie naruszenie kwalifikowane jest jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego.

Tym samym, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania ewidentnej wewnętrznej sprzeczności pomiędzy częścią tekstową uchwały a jej częścią graficzną, co stanowi o naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., który zobowiązującego do powiązania części graficznej z tekstową uchwały, a także art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

W związku ze wskazanymi powyżej ewidentnymi sprzecznościami pomiędzy rysunkiem i tekstem planu, należy stwierdzić, że uchwała nie określa w jednoznaczny sposób zasad zagospodarowania wskazanych terenów przeznaczonych pod zabudowę, w zakresie lokalizowania na nich nowych i rozbudowy istniejących budynków, jak też szerokości pasów drogowych przeznaczonych pod komunikację, co narusza dyspozycję art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6 i pkt 10 ustawy o p.z.p. oraz § 4 pkt 1, pkt 6 i pkt 9 lit. a, § 7 pkt 8, jak też § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.

Powyższe stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem nieważności części tekstowej uchwały, w odniesieniu do ustaleń § 3 ust. 1 uchwały oraz legendy rysunku planu, w zakresie, w jakim nie zalicza do obowiązujących ustaleń planu miejscowego, zwymiarowanych odległości, zamieszczonych w części graficznej, sformułowanych w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co doprowadzi do spójności części graficznej z jej częścią tekstową przy zachowaniu pełnej komunikatywności całego aktu prawnego, w tym zakresie.

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

obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

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

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: „W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.”;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06;

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym

do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

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

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy treścią uchwały, a jej częścią graficzną narusza, w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. W tym przypadku, wykluczające się wzajemnie ustalenia tekstu planu z rysunkiem, skutkują koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności części tekstowej planu z częścią graficzną, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałych ustaleń, w tym zakresie.

W kontekście powyższych naruszeń organ nadzoru wskazuje, że zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia, w sposób istotny, zasad sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz właściwości organów gminy, co oznacza w tym przypadku konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „istotne” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa

materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmieciak: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecnictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.”.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LXXXVI/2833/2023 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 31 sierpnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru Gocławia w rejonie Wału Miedzeszyńskiego”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

*Tobiasz Bocheński*

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/