

	Informacja w Sprawach	Czytelnia Akt	Biuro Podawcze
Godziny urzędowania	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ - 15 ³⁰	Pn.- Pt. 8 ⁰⁰ -16 ⁰⁰
Telefon	22 553 70 29 22 553 70 70 22 553 70 71 22 553 78 86 Radom 48 368 99 08	Wydz. I - IV, VII ul. Jasna 2/4 22 553 78 21, 22 553 78 22 Wydz. V i VI ul. J. Pankiewicza 4 22 553 70 37 Radom 48 368 99 18	
Email	informacja@warszawa.wsa.gov.pl	czytelnia@warszawa.wsa.gov.pl	
NIP 525-2283-365	REGON 015608709	Konto Bankowe Sądu 96 1010 1010 0078 1022 3100 0000	
Wynik rozprawy dostępny po zakończeniu posiedzenia Sądu, najpóźniej w dniu następnym na stronie: http://etr.warszawa.wsa.gov.pl			

Wojewódzki Sąd Administracyjny
w Warszawie
00-013 Warszawa, ul. Jasna 2/4
WYDZIAŁ IV

Dnia 23 kwietnia 2018 r.

Sygn. akt IV SA/Wa 2895/17

W odpowiedzi należy podać
sygnaturę akt sądu

HOA + (RGPP) Zler
A. Makowski
27.04.2018 2M

WPLYNĘŁO
Kancelaria Ogólna
Urzędu Miejskiego w Łochowie

26.04.2018

nr rej. głównej k...
ilość załączników
podpis

Burmistrz Łochowa
Urząd Miejski W Łochowie
Al. Pokoju 75
07-130 Łochów

DORĘCZENIE ODPISU WYROKU

W wykonaniu zarządzenia z dnia 22 marca 2018 r. sekretariat Wydziału IV Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie doręcza – jako organowi administracji – odpis wyroku z dnia 7 marca 2018 r. wraz z uzasadnieniem.

Marek Lubasiński
sekretarz sądowy

POUCZENIE

1. Od powyższego wyroku przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 30 dni od daty doręczenia orzeczenia z uzasadnieniem, za pośrednictwem tutejszego Sądu, przy czym oddanie pisma w placówce Poczty Polskiej S.A. (będącej operatorem wyznaczonym w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe), albo placówce pocztowej operatora świadczącej pocztowe usługi powszechne w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, albo polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, z późn. zm., zwanej dalej „p.p.s.a.”).
2. Skarga kasacyjna złożona po upływie wskazanego powyżej trzydziestodniowego terminu zostanie odrzucona (art. 178 p.p.s.a.).
3. Skarga kasacyjna powinna być sporządzona przez pełnomocnika będącego: adwokatem lub radcą prawnym, albo doradcą podatkowym - w sprawach obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami lub rzecznikiem patentowym - w sprawach własności przemysłowej. Skarga kasacyjna sporządzona przez podmiot nieuprawniony będzie odrzucona bez merytorycznego rozpoznania.



WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 7 marca 2018 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie
w składzie następującym:

Przewodniczący	sędzia WSA Łukasz Krzycki
Sędziowie	sędzia WSA Iwona Owsieńska-Gwiazda sędzia WSA Anita Wielopolska (spr.)
Protokolant	sekr. sąd. Marek Lubasiński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 7 marca 2018 r.
sprawy ze skargi **Wojewody Mazowieckiego**
na **uchwałę Rady Miejskiej w Łochowie**
z dnia 30 maja 2014 r. nr XLIV/352/2014
w przedmiocie **miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**

1. **stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w całości;**
2. **stwierdza, że zaskarżona uchwałą nie wywołuje skutków prawnych do dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku;**
3. **zasądza od Rady Miejskiej w Łochowie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 480 (czteryście osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania sądowego.**



Na oryginalne właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marek Lubasiński

sekretarz sądowy

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Łochowie podjęła w dniu 30 maja 2014 r. Uchwałę nr XLIV/352/2014 „w sprawie: uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Łochów w zakresie wsi Gwizdały i Pogorzelec”.

Na powyższą uchwałę skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie złożył Wojewoda Mazowiecki, zarzucając naruszenie:

1) art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 130, poz. 871), zwanej dalej „ustawą o p.z.p., oraz § 7 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), poprzez brak określenia linii zabudowy oraz zasad zagospodarowania i zabudowy dla wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę;

2) art. 15 ust. 2 pkt 1 ww ustawy i § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów;

3) art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p., w związku z art. 881 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1121, w brzmieniu z dnia 30 maja 2014 r.), poprzez niewłaściwe określenie granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, oraz wyznaczenie obszarów przeznaczonych pod zabudowę oraz rozbudowę istniejących budynków na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;

4) art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 271 ust. 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422), poprzez brak uwzględnienia wymogu zachowania minimalnej odległości zabudowy od granicy lasu;

5) art. 7 ust. 2 pkt 2 i 6 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1161, w brzmieniu z dnia 30 maja 2014 r.) w związku z art. 17 pkt 8 ustawy o p.z.p. poprzez brak uzyskania zgody na zmianę

przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek z obrębu Pogorzelec gmina Łochów, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 181, 182, 183/1, 183/2, 184/1, 184/2, 185/1, 185/2, 186/1, 186/2, 187/1, 187/2, 188/5, 188/6, 188/7, 188/8, 188/9, 188/11, 188/12, 188/13 (powstałej w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. 188/2), 189/1, 189/2, 190/1, 542;

6) art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP, z uwagi na brak przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Działając w oparciu o przepis art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. wniósł o:

1. stwierdzenie nieważności zaskarżonej uchwały w całości;
2. zasądzenie na rzecz Wojewody Mazowieckiego kosztów postępowania według norm przepisanych.

W ocenie organu nadzoru, przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały, naruszone zostały zasady sporządzania planu miejscowego oraz w sposób istotny tryb jego sporządzania, co skutkuje, na podstawie art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., koniecznością wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego.

Organ wskazał, że z treści art. 15 ust. 2 pkt 6 ww ustawy jak i przepisu § 7 pkt 8 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wynika jednoznacznie, że ustalenia w zakresie linii zabudowy należą do obligatoryjnych ustaleń planu miejscowego i winny one znaleźć swoje odzwierciedlenie zarówno w części tekstowej, jak i graficznej. Tymczasem rysunek planu, stanowiący załącznik nr 1 do uchwały, nie spełnia powyższego wymogu z uwagi na brak określenia linii zabudowy, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 25MN (vide arkusz 5), 28MN - 31 MN (vide arkusz 1); 1MI, 3MI, 4MI, 6MI, 8MI, 9MI {vide arkusz 1), 10MI, 11MI (vide arkusz 1/4), 13MI; 23MI, 25MI, 27MI - 29MI (vide arkusz 4); 1MN/U1 (vide arkusz 1), 3MN/U1, 5MN/U1 (vide arkusz 2); 1U, 2U (vide arkusz 2); ZC (vide arkusz 1); jak i R.

Wojewoda Mazowiecki wskazał, iż linie zabudowy powinny w jednoznaczny sposób określać możliwość sytuowania planowanej zabudowy, m.in. w ramach terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1MN - 3MN (vide arkusz 1), 18MN (vide arkusz 1/2), 8MK (vide arkusz 1/4), 5MN, ~6MN oraz 10MN - 12MN (vide arkusz 4), 14MN, 15MN (vide arkusz 5), 19MN (vide arkusz 2/5), 21MN - 25MN (vide arkusz 5), 28MN - 31MN, 1MI, 3MI, 4MI, 6MI, 8MI, 9MI (vide arkusz 1), 10MI, 11MI (vide arkusz 1/4), 13MI - 23MI, 25MI, 27MI - 29MI (vide arkusz 4), 1MN/U1 (vide

arkusz 1), 3MN/U1, 5MN/U1 (vide arkusz 2), 1U, 2U (vide arkusz 2), ZC (vide arkusz 1) oraz R, 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 w precyzyjny, nie budzący jakichkolwiek wątpliwości interpretacyjnych sposób określać te części terenu przeznaczonego pod zabudowę, na których plan dopuszcza sytuowanie budynków.

Tymczasem, na rysunku planu, pomimo przywołanych wyżej ustaleń w § 5 ust. 2 pkt 4, § 6 ust. 1 pkt 8 i § 28 pkt 2 lit. a tiret pierwsze uchwały, a także ustaleń: § 18 pkt 4 lit. a uchwały; § 20 pkt 4 lit. a uchwały, § 21 pkt 4 lit. a uchwały, § 22 pkt 4 lit. a uchwały, § 24 pkt 4 lit. a uchwały, brak jest określenia linii zabudowy, w odniesieniu do ww terenów.

Skarżący również wskazał, iż brak określenia linii zabudowy dotyczy także dwóch terenów, dla których zgodnie z rysunkiem planu miejscowego wyznaczono wprowadzić linię rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, lecz przeznaczenie tych terenów określono jedynie za pomocą barwnego oznaczenia graficznego, nie zastosowano natomiast oznaczenia literowego wraz z numerem wyróżniającym je spośród innych terenów. W ten sposób uchwalając plan miejscowy Rada Miejska w Łochowie nie wyznaczyła linii zabudowy dla dwóch terenów tj: pierwszy z nich to teren leśny w ramach terenów zabudowy letniskowej, usytuowany jest na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na południe od terenu 17MI (vide rysunek planu arkusz 4), dla którego plan ustala przeznaczenie podstawowe - zabudowa letniskowa, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej (vide § 22 pkt 1 i 2 lit. a oraz b uchwały); drugi zaś to teren leśny w ramach terenów zabudowy letniskowej, usytuowany jest na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na południe od terenu 19MI (vide rysunek planu arkusz 4), dla którego plan ustala przeznaczenie podstawowe - zabudowa letniskowa, z dopuszczeniem realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej (vide § 22 pkt 1 i 2 lit. a oraz b uchwały).

Choć zgodnie z ustaleniami § 22 pkt 4 lit. a uchwały wskazano, iż „ (...) a) nieprzekraczalne linie zabudowy w odległości nie mniejszej niż: 5 m od linii rozgraniczających drogi powiatowej KDL(p) (jednak nie mniej niż 8 m od krawędzi jezdni), dróg KDL, KDD, KDPJi KDW; 10 metrów od osi rowów melioracyjnych; 12 metrów od linii rozgraniczającej lasy, (...), to jednak pomimo faktu, iż pierwszy z

wymienionych wyżej terenów graniczy zarówno z drogą IKDL(p), jak i z terenem leśnym (ZL), to na rysunku planu miejscowego nie określono żadnej linii zabudowy. Natomiast drugi z wymienionych wyżej terenów wprawdzie nie graniczy z żadną drogą publiczną ale graniczy z terenem leśnym (ZL), a mimo to na rysunku planu miejscowego również nie określono żadnej linii zabudowy. Ponadto, z wyznaczonych na rysunku planu nieprzekraczalnych linii zabudowy, dla terenu 17MN (vide arkusz 2), nie wynikają w jednoznaczny sposób, granice obszarów, na których może być realizowana nowa zabudowa, dla której warunki zabudowy i zagospodarowania terenu zawarto w ustaleniach § 20 pkt 4 uchwały.

Wojewoda również podniósł, że w planie miejscowym nie określa się krawędzi jezdni, co zostało wprowadzone do niniejszej uchwały, a wyłącznie linie rozgraniczające tereny przeznaczone pod drogi. Tym samym, zamiast w sposób jednoznaczny określić linie zabudowy, organy gmin zostawił w tym zakresie luz interpretacyjny. Rada Miejska nie może pozostawiać dowolności w ww. zakresie inwestorowi czy też organom administracji architektoniczno - budowlanej. Określenie elementów w planie miejscowym, o których mowa w 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 miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, należy do wyłącznej kompetencji organów gminy. Nadto, o ile linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są elementem obligatoryjnym niezmiennym planu miejscowego, o tyle krawędzie jezdni nie są wyznaczone na rysunku planu miejscowego i nie stanowią jego ustaleń. Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy. Organ nadzoru wskazał, że jest to o tyle ważne, gdyż z ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż nastąpi faktyczne poszerzenie np. terenu drogi IKDG(k), a to może się wiązać z poszerzeniem szerokości samej jezdni, a zatem zmiany linii zabudowy.

Wojewoda także podniósł, powołując się na definicję pojęcia „teren zabudowy”, zdefiniowany w § 3 pkt 2 rozporządzenia 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. z 2016 r. poz. 124), że teren zabudowy charakteryzować się musi miejskimi cechami zagospodarowania,

o dominującym charakterze, zarówno w odniesieniu do stanu istniejącego, jak i do projektowanych rozwiązań przestrzennych, które dopuszczają zabudowę spełniającą ww kryteria. Natomiast przedmiotowy plan miejscowy obejmuje obszary znajdujące się poza „terenem zabudowy” albowiem znajdują się one w granicach administracyjnych wsi Gwizdały i Pogorzelec, zaś tereny przyległe do tych dróg to:

- obszary, które wyłączone zostały z nowej zabudowy (z prawem do zachowania istniejącej zabudowy) z wyjątkiem zabudowy związanej z prowadzoną gospodarką leśną, w ramach terenów oznaczonych symbolem ZL, stanowiących tereny leśne;
- stanowią tereny rolne, na których dopuszcza się zabudowę zagrodową w gospodarstwach rolnych, hodowlanych i ogrodniczych, w ramach terenów oznaczonych symbolem R; stanowią tereny łąk w dolinie rzeki, bez możliwości zabudowy kubaturowej, w ramach terenów oznaczonych symbolem RŁ;
- stanowią tereny zieleni naturalnej (nadrzecznej), bez możliwości zabudowy kubaturowej, w ramach terenów oznaczonych symbolem Zn;
- stanowią tereny zabudowy letniskowej, o której mowa w § 22 uchwały; przeznaczone zostały pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, zabudowę zagrodową i zabudowę letniskową, w ramach terenów oznaczonych symbolem MN, o których mowa w § 20 uchwały, stanowiących ekstensywne formy zabudowy charakterystyczne dla terenów wiejskich (bez miejskich cech zagospodarowania).

Powyższe oznacza, że Rada Miejska w Łochowie, dokonała nie tylko ustaleń niejednoznacznych w zakresie obowiązkowego elementu planu miejscowego, jakim jest linia zabudowy, ale również naruszyła zasady wynikające z art. 43 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, w związku z § 3 pkt 2 rozporządzenia, w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Wymóg zachowania odległości, co najmniej 8 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi kategorii powiatowej, oraz minimum 10 m od zewnętrznej krawędzi jezdni drogi krajowej, dotyczy zatem terenów zabudowy, podczas gdy obszar objęty planem takowym nie jest i zgodnie z ustaleniami przedmiotowego planu miejscowego nigdy nim nie będzie.

W ocenie organu nadzoru powyższe uchybienia doprowadziły do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu. Powołana sprzeczność dotyczy również kolejnych terenów, dla których zgodnie z rysunkiem planu miejscowego wyznaczono wprowadzić linię

rozgraniczającą teren o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania, lecz przeznaczenie tych terenów określono jedynie za pomocą barwnego oznaczenia graficznego, natomiast nie zastosowano oznaczenia literowego wraz z numerem wyróżniającym je spośród innych terenów. W ten sposób uchwalając plan miejscowy Rada Miejska w Łochowie oznaczyła tereny usytuowane:

- na północ od terenu oznaczonego symbolem ZL oraz na zachód od terenu 5KDPJ i na wschód od rowu melioracyjnego (*vide* rysunek planu arkusz 1);
- na zachód od terenu oznaczonego symbolem 5KDPJ oraz na wschód od rowu melioracyjnego (*vide* rysunek planu arkusz 1);
- na wschód od terenu oznaczonego symbolem 7MI oraz na zachód od rowu melioracyjnego (*vide* rysunek planu arkusz 1);
- pomiędzy terenem ZL a 19 MI (*vide* rysunek planu arkusz 4);
- wewnątrz terenu bez przeznaczenia usytuowanego pomiędzy terenem ZL a 19 MI (*vide* rysunek planu arkusz 4);
- wewnątrz terenu oznaczonego symbolem 18MI - 16 terenów bez przeznaczenia (*vide* rysunek planu arkusz 4);
- wewnątrz terenu oznaczonego symbolem 16MI - 3 tereny bez przeznaczenia (*vide* rysunek planu arkusz 4),
- pomiędzy terenami: ZL, 17 MI i IKDL(p) (*vide* rysunek planu arkusz 4);
- wewnątrz terenu bez przeznaczenia usytuowanego pomiędzy terenami: ZL, 17 MI i IKDL(p) (*vide* rysunek planu arkusz 4).

Natomiast zgodnie z treścią § 4 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ustalenia dotyczące przeznaczenia terenów powinny zawierać określenie przeznaczenia poszczególnych terenów lub zasad ich zagospodarowania, a także symbol literowy i numer wyróżniający go spośród innych terenów. Z kolei § 7 pkt 7 ww rozp. stanowi, iż projekt rysunku planu miejscowego powinien zawierać: (...) linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania oraz ich oznaczenia. Wobec powyższego, w myśl art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p. w związku z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego.

Podobnie, zdaniem organu, podejmując przedmiotową uchwałę, naruszono w sposób istotny art. 4 ust. 1, art. 15 ustawy o p.z.p, jak i § 7 pkt 7 ww rozporządzenia, poprzez niejednoznaczne określenie przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: 1MN - 32MN oraz 1MI - 30MI. Powyższe wynika, m.in. z ustaleń § 20 pkt 1 i 2 oraz § 22 pkt 1 i 2 uchwały, dotyczących odpowiednio terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: od 1MN do 32MN i określonych jako tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, dla których dopuszczono do realizacji zabudowy zagrodowej i letniskowej; od 1MI do 30MI i określonych jako tereny zabudowy letniskowej, dla których dopuszczono do realizacji zabudowy zagrodowej i mieszkaniowej jednorodzinnej w powiązaniu z ustaleniami § 6 ust. 1 pkt 6 i 7 uchwały, z których finalnie wynika, iż przeznaczenie dopuszczalne może być jednocześnie przeznaczeniem podstawowym. Oznacza to, że tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej mogą być równocześnie terenami zabudowy zagrodowej, a nawet zabudowy letniskowej.

W ocenie Skarżącego również niedopuszczonym jest powielanie legalnych definicji zawartych ww uchwale pojęć. Jak wskazał Wojewoda, dotyczy to np. definicji budynku mieszkalnego oraz zabudowy zagrodowej, które zostały określone w przepisach rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie czy definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, określonej w sposób szczegółowy w art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Wojewoda także wskazał, że wbrew wymaganej zgody (art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych), dokonana została dla części działek zmiana przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, w przedmiotowym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Organ sporządzający plan miejscowy nie wystąpił bowiem o stosowną zgodę na zmianę przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek z obrębu Pogorzelec gmina Łochów, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 181, 182, 183/1, 183/2, "184/1, 184/2, 185/1, 185/2, 186/1, 186/2, 187/1, 187/2, 188/5, 188/6, 188/7, 188/8, 188/9, 188/11, 188/12, 188/13 (powstałej w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. 188/2), 189/1, 189/2, 190/1, 542, a zatem nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia w odniesieniu do ww. działek.

Organ również wskazał na naruszenie przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w

szczegółności przepisów zawartych w Dziale VI pn. „Bezpieczeństwo pożarowe” Rozdział 7 pn. „Usytuowanie budynków”, z uwagi na brak zapewnienia bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Tym samym naruszono postanowienie § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia dotyczące sytuowania zabudowy od granicy lasu, poprzez brak na rysunku planu linii rozgraniczającej planowaną zabudowę od granicy lasu.

Także, zdaniem Wojewody, 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. 881 Pr. wodne, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. Dopuszczając możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a przy tym szczególnych warunków zagospodarowania, w związku z położeniem ww. terenów, Rada Miejska w Łochowie naruszyła przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.

Ostatecznie, 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. Rada Miejska w Łochowie wprowadza natomiast obywateli w stan niepewności co do uregulowań planu miejscowego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie, albowiem zaskarżona uchwała narusza prawo. Stwierdzone uchybienia uzasadniały wyeliminowanie ww uchwały z obrotu prawnego w całości, o co wnoszono w skardze.

Skargę na przedmiotową uchwałę złożył Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru w rozumieniu przepisów rozdziału 10 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 z późn. zm.; dalej jako u.s.g.). W świetle art. 91 ust. 1 u.s.g. uchwała lub zarządzenie organu gminy sprzeczne z prawem są nieważne, przy czym o nieważności uchwały lub zarządzenia w całości lub w części orzeka organ nadzoru w terminie nie dłuższym niż 30 dni od dnia doręczenia uchwały lub zarządzenia. Po upływie tego terminu organ nadzoru nie może już we własnym zakresie stwierdzić nieważności uchwały (zarządzenia) organu gminy, a jedynie może zaskarżyć taki wadliwy, jego zdaniem, akt do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 93 ust. 1 u.s.g. Realizując tę kompetencję, organ nadzoru nie jest skrępowany jakimkolwiek terminem do wniesienia skargi (zob. wyrok NSA z 15.07.2005 r., II OSK 320/05, ONSAiWSA 2006, nr 1, poz. 7; a także

postanowienie NSA z 29.11.2005 r., I OSK 572/05, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dalej jako CBOSA). W rozpoznawanej sprawie Wojewoda Mazowiecki w ustawowym terminie 30 dni od dnia otrzymania uchwały nie orzekł o jej nieważności, wobec czego był władny zaskarżyć ją w trybie art. 93 u.s.g.

Przedmiotem kontroli Sądu jest w niniejszej sprawie uchwała Rady Miejskiej w Łochowie z dnia 30 maja 2014 r. nr XLIV/352/14, którą uchwalono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego Gminy Łochów w zakresie wsi Gwizdały i Pogorzolec.

Nie ulega wątpliwości, że zaskarżona uchwała, jako podjęta w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest aktem prawa miejscowego (art. 14 ust. 8 u.p.z.p.). Tym samym należy do kategorii aktów, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 P.p.s.a. Sąd uznaje skargę za dopuszczalną i podlegającą rozpoznaniu.

Oceny, czy zaskarżony plan miejscowy jest obarczony wadą skutkującą stwierdzeniem jego nieważności przez sąd administracyjny na podstawie art. 147 § 1 P.p.s.a., dokonuje się przez pryzmat przesłanek wynikających z art. 28 ust. 1 u.p.z.p. W myśl tego przepisu, w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia zaskarżonej Uchwały jak i obecnie, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części.

Pojęcie "trybu sporządzania planu miejscowego" (zwanego też "procedurą planistyczną") – którego zachowanie stanowi przesłankę formalną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – odnosi się do sekwencji czynności, jakie podejmuje organ w celu doprowadzenia do uchwalenia planu miejscowego, począwszy od uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu, a skończywszy na jego uchwaleniu. Natomiast pojęcie "zasad sporządzania planu miejscowego" – których przestrzeganie stanowi przesłankę materialną zgodności m.p.z.p. z przepisami prawa – należy wiązać z samym sporządzeniem (opracowaniem) aktu planistycznego, a więc z merytoryczną zawartością tego aktu (część tekstowa, graficzna i załączniki), zawartych w nim ustaleń, a także standardów dokumentacji planistycznej (por. wyroki NSA: z 25 maja 2009 r., II OSK 1778/08; z 11 września

2008 r., II OSK 215/08, wyrok WSA w Poznaniu z 17 listopada 2016 r., IV SA/Po 460/16 – CBOSA).

Przechodząc do analizy zarzutów podniesionych w skardze, należy na wstępie podkreślić, że w świetle art. 3 ust. 1 u.p.z.p. do zadań własnych gminy należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. w planie miejscowym następuje ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości (art. 6 ust. 1 u.p.z.p.). Jak zaznaczył NSA w wyroku z 2 lutego 2006 r. II OSK 490/05 (CBOSA), ustalenia miejscowego planu w praktyce ograniczają prawo własności. Przywołane przepisy tworzą normatywne zręby doktrynalnej koncepcji tzw. władztwa planistycznego gminy, przez które rozumie się przyznaną organom gminy przez ustawodawcę kompetencję do określania w sposób władczy (jednostronny i wiążący) przeznaczenia terenów położonych na obszarze gminy oraz zasad (sposobów) ich zagospodarowania. W ramach tego władztwa organy gminy mogą samodzielnie kształtować przeznaczenie oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się na obszarze ich działania, pod warunkiem, że czynią to w granicach obowiązującego prawa i nie nadużywają swych uprawnień. Jednym z podstawowych instrumentów, za pomocą których gmina wykonuje przysługujące jej władztwo planistyczne, jest plan miejscowy – co wynika jasno z przywołanego wyżej art. 4 ust. 1 u.p.z.p. Regulację tę uszczegóławiają przepisy art. 15 ust. 2 i 3 u.p.z.p., w których ustawodawca zawarł zestawienie, odpowiednio, obligatoryjnych i fakultatywnych elementów planu miejscowego.

Odnosząc się zatem do zarzutów skargi, należy stwierdzić, co następuje.

Zdaniem Sądu, w przedmiotowej sprawie, na pierwszy plan wysuwają się ograniczenia o charakterze materialnym, do których należy, wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 1 ww ustawy obowiązek określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczenia terenów oraz linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania.

Ograniczenia władztwa planistycznego gminy nie mogą być dorozumiane, czy tworzone w wyniku interpretacji rozszerzającej. W tym kontekście, wykładnia art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., jak i regulujących szczegółowo zakres projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisów rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odnoszących się do sposobu zapisywania ustaleń w projekcie tekstu i rysunku planu miejscowego wskazuje, iż jest dopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego prawa takie określenie w planie miejscowym przeznaczenia terenów, które umożliwia realizację na tym samym terenie zadań o różnych funkcjach, jednakże pod warunkiem, że wzajemnie się one nie wykluczają. Natomiast w przedmiotowym przypadku, mamy do czynienia z różnorodnym przeznaczeniem, i to wzajemnie się wykluczającym, gdyż występuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna i zabudowa zagrodowa, w ramach tych samych jednostek terenowych a nawet letniskowa (rekreacyjna). Dla jednostek terenowych od 1 MN do 32 MN oraz od 1MI do 30MI Rada nie dość, iż nie określiła w sposób jednoznaczny i precyzyjny przeznaczenia terenu, to proponując alternatywność przeznaczeń, dla wskazanych powyżej jednostek terenowych, scedowała swoje kompetencje, wynikające z art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., na inny podmiot (inwestora czy też organy administracji architektoniczno - budowlanej). W ocenie Sądu powyższe jest niedopuszczalne i wskazuje na naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., § 7 pkt 7 oraz § 8 ust. 2 zd. 1 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13, jedną z głównych funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest przesądzenie, o przeznaczeniu terenów objętych jego granicami (art. 4 ust. 1 i art. 15 ust. 2 pkt 1 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 (por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 sierpnia 2012 r., sygn. akt II OSK 1334/12, czy też wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 7 listopada 2014 r., sygn. akt IV SA/Wa 1726/14 <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>). Gmina oczywiście może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, jednakże przeznaczenie terenu musi zostać w

planie miejscowym w sposób precyzyjny określone (podobnie wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 czerwca 2009 r., sygn. akt II OSK 1854/08) tak aby nie rodził wątpliwości interpretacyjnych.

Mając zatem na uwadze wymogi art. 4 ust. 1, 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 miejscowego planu zagospodarowania () przestrzennego, wskazać należy, iż obowiązkiem Rady Miejskiej w Łochowie było jednoznaczne określenie przeznaczenia terenu, a także wydzielenie jednorodnych terenów pod względem takiego przeznaczenia, za pomocą linii rozgraniczających spośród innych terenów, oraz ich oznaczenie odrębnym symbolem adekwatnym do ich przeznaczenia, zgodnie ze standardami określonymi w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia. Trzeba zgodzić się z Wojewodą, iż przedmiotowy plan miejscowy nie spełnia norm wynikających z ww. przepisów, bowiem ustalenia uchwały w zakresie przeznaczenia terenów oraz zasad kształtowania zabudowy i zagospodarowania tych terenów, nie spełnia przytaczanych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. a także rozporządzenia wykonawczego.

W tym miejscu wymaga także podkreślenia podniesiona przez organ okoliczność nieprawidłowego określenia w planie miejscowym krawędzi jezdni, zamiast wyłącznie linii rozgraniczających tereny przeznaczone pod drogi. Istotne jest bowiem, iż o ile linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania są elementem obligatoryjnym i niezmiennym planu miejscowego, o tyle krawędzie jezdni nie są wyznaczane na rysunku planu miejscowego i nie stanowią jego ustaleń. Powyższe oznacza, że każda zmiana krawędzi jezdni wywoływać będzie zmianę ustaleń planu miejscowego w postaci usytuowania nieprzekraczalnej linii zabudowy (poszerzenie np. terenu drogi IKDG(k), może się wiązać z poszerzeniem szerokości samej jezdni, a zatem i zmiany linii zabudowy).

Także istotnym naruszeniem zasad planistycznych Gminy jest dokonanie ww planem zmiany przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne, dla działek z obrębem Pogorzelec gmina Łochów, oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 181, 182, 183/1, 183/2, 184/1, 184/2, 185/1, 185/2, 186/1, 186/2, 187/1, 187/2, 188/5, 188/6, 188/7, 188/8, 188/9, 188/11, 188/12, 188/13 (powstałej w wyniku podziału niefigurującej już działki nr ewid. 188/2), 189/1, 189/2, 190/1, 542, bez uzyskania stosownej zgody,

wymaganej art. 7 ust. 2 pkt 2 i 5 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, bez której organ planistyczny nie był uprawniony do dokonywania zmiany przeznaczenia gruntu (zbiór danych ewidencji gruntów i budynków z dnia 4 października 2017 r. w odniesieniu do ww działek). Wbrew powyższemu z dokumentacji prac planistycznych wynika bowiem, że zgoda na przeznaczenie gruntów leśnych na cele nieleśne wydana została jedynie w odniesieniu do działek oznaczonych numerami ewidencyjnymi: 1663/1 i 1663/3 w obrębie ewidencyjnym Gwizdały oraz 541/1 i 624 w obrębie ewidencyjnym Pogorzelec w gminie Łochów z przeznaczeniem pod tereny zabudowy letniskowej (MI) oraz ciąg pieszo - jezdny (KDPJ) (decyzja Nr 17/2013 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 6 marca 2013 r., zn. RW-RM-II.7151.18.2013.PD). W odniesieniu do wskazanych powyżej działek organ wykonawczy gminy w ogóle nie wystąpił o wyrażenie takiej zgody uznając, że jest ona niepotrzebna z uwagi na częściowe zagospodarowanie ww. działek. Tymczasem z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wynika konieczność uzyskania takiej zgody nawet dla małej powierzchni gruntów leśnych. Skoro zatem część ww. działek posiadała grunty nieleśne to grunty te winny zostać wydzielone linią rozgraniczającą od gruntów leśnych, które winny zostać pozostawione jako tereny lasów, bez prawa do zabudowy, nie zaś samowolnie przeznaczane na cele nieleśne. Co więcej w takim przypadku plan miejscowy, co najwyżej mógł adoptować istniejącą już zabudowę, bez możliwości realizacji nowej zabudowy, jak również bez możliwości rozbudowy zabudowy już istniejącej w ramach gruntów leśnych.

Również, zdaniem Sądu, na uwzględnienie załuguje podniesiony przez Wojewodę w skardze zrzut naruszenia przepisów rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, a w szczególności regulacja § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia dotycząca sytuowania zabudowy od granicy lasu, zgodnie z którą „najmniejszą odległość budynków ZL, PM, IN od granicy lasu należy przyjmować, jak odległość ścian tych budynków od ściany budynku ZL z przekryciem dachu rozprzestrzeniającym ogień”. W przedmiotowym planie miejscowym, nie zostały powyższe wymogi § 271 ust. 8 ww. rozporządzenia uwzględnione, naruszając przez to również przepisy ustawy o p.z.p. W ramach jednostek terenowych oznaczonych symbolami: 3MI, 4MI, 8MI -10MI, 11MI, 15MI - 23MI, 25MI, 27MI - 29MI, 11MN, 14MN, 19MN, 21MN - 24MN oraz R, od gruntów leśnych w ogóle nie wyznaczono linii zabudowy, dopuszczając tym

samym do zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie lasów, natomiast w ramach terenów oznaczonych symbolami: 2MI, 7MI (*vide* arkusz 1), 24MI, 26MI (*vide* arkusz 4), sytuowanie planowanej zabudowy zostało wyznaczone na rysunku planu za pomocą nieprzekraczalnych linii zabudowy bezpośrednio przy granicy lasu, gdyż pomimo ustaleń § 22 pkt 4 lit. a tiret trzeci uchwały, nieprzekraczalna linia zabudowy na rysunku planu „dociągnięta” została do granicy lasu. Brak wskazania w części tekstowej oraz graficznej strefy ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. W kontekście ustaleń części tekstowej i graficznej planu miejscowego nie jest dozwolone aby ustalenia zawarte w planie miejscowym wzajemnie się wykluczały. Nie jest tym samym dopuszczalne by z jednej strony rysunek planu określał możliwość zabudowy, zaś część tekstowa planu oraz przepisy techniczne, sytuowanie takich budynków uniemożliwiały. Wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie, stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. oraz art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. winny być zawarte w sposób normatywny w ramach planu miejscowego zarówno w jego części tekstowej jak i graficznej a określenie linii zabudowy musi jednoznacznie wynikać zarówno z tekstu uchwały jak i z rysunku planu, gdyż to dopiero stanowi precyzyjną i jednoznaczną normę prawną ustaloną w planie miejscowym. Trzeba w tym miejscu zaznaczyć, iż przebieg linii zabudowy powinien być możliwy do ustalenia bez konieczności odwoływania się do przepisów zamieszczonych w innych aktach prawnych, a przede wszystkim rysunek planu powinien stanowić w tym zakresie odzwierciedlenie ustaleń części tekstowej planu.

Zasadnym jest także stanowisko skarżącego wskazujące na powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych. Taka sytuacja miała miejsce np. w § 10 ust. 3 pkt 12 lit. f, § 14 ust. 1 pkt 2 lit. a, e oraz f, § 14 ust. 1 pkt 3 i 4, § 16 ust. 1 pkt 5 ww planu. Oczywiście dopuszczalne jest zamieszczenie przepisu odrębnego w postanowieniach planu miejscowego (uchwały) ale poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać jego treści, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. 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.

Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały (np. § 6 ust. 1 pkt 10) może także 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, odmiennie 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 (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).

Także zamieszczanie w treści planu norm otwartych, odsyłających do odrębnych i nie przewidzianych przepisami prawa procedur, jak w ww ustaleniach, w tym również nie wyrażających treści normatywnej, jest niedopuszczalne z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego i powoduje, że zamieszczane w planie normy prawa materialnego stają się w ten sposób niedookreślone. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych. Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny.

Również zasadnym jest podniesione przez Skarżącego naruszenie Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy co do zapisów, iż na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś szczególnego zagrożenia powodzią, nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły było i jest uzyskiwanie stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji. Tymczasem, jak słusznie zauważył Wojewoda, na rysunku uchwalonego planu miejscowego nie zaznaczono w sposób prawidłowy granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią zgodnie ze studium ochrony przeciwpowodziowej. Analiza części graficznej studium dla rzeki Liwiec, prowadzi do wniosku, że błędnie została wyznaczona granica obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w ramach terenów oznaczonych symbolami: 6M1, 7M1, 11aM1, 12M1, a także: 3MN, 4MN i 5MN (obszary mniejsze niż wynika to ze studium dla rzeki Liwiec). W ramach wyznaczonych obszarów „szczególnego zagrożenia powodzią”, przeznaczone zostały tereny pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w ramach jednostek terenowych: 4MN, 5MN, o których mowa w § 20 uchwały;
- zabudowę letniskową, w ramach jednostek terenowych: 7MI, 8MI, 9MI, 10MI, 11MI, 12MI, 13MI, MMI, 15MI, 16MI, 18MI, 19MI, 20MI, 21 MI, o których mowa w § 22 uchwały;
- realizację obiektów zabudowy zagrodowej w odniesieniu do części jednostek terenowych oznaczonych symbolem R, o których mowa w § 28 uchwały, również na terenach dotychczas niezagospodarowanych, niezabudowanych, bądź jedynie w części zabudowanych.

Natomiast, zgodnie z przepisami Prawa wodnego, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Szczegółowa analiza ustaleń części tekstowej oraz graficznej planu miejscowego, pomimo zapisów zawartych w § 14 ust. 2 pkt 1, § 20 pkt 5, § 22 pkt 6 i § 28 pkt 4 uchwały, prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały naruszają wprost przepisy Prawa wodnego. Skoro bowiem Rada Miejska w Łochowie, w ustaleniach planu odwołuje się do przepisów odrębnych, które wprost zakazują realizacji zabudowy na ww. obszarach, a jedynie po spełnieniu wymogów zawartych w przepisach odrębnych dotyczących prawa wodnego w zakresie ochrony przed powodzią, dopuszcza do lokowania zabudowy (art. 881 ust. 2 ustawy Prawo wodne), to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Ponadto, określając dla wskazanych powyżej terenów funkcje, zasady zagospodarowania, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, tak jak dla terenów pozostających poza zasięgiem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, to takie ustalenia, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej ochrony przed powodzią. Skoro wolą ustawodawcy jest aby w sposób szczególny chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie można na takich właśnie obszarach sytuować zabudowy.

W ocenie Sądu zatem, powyższe stanowi o naruszeniu art. 881 ustawy Prawo wodne w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, na co słusznie wskazał Wojewoda, nie ma tu znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 7 lit. c ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest 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. Dlatego uznać należy, że pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu przedmiotowego planu z właściwym organem (Postanowienie Nr 2388/P/NZD/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z 26 listopada 2013 r.) wskazane ustalenia planu, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881 ust. 1 ww ustawy.

Reasumując wskazać należy, iż Gmina może samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, przy czym, należy pamiętać, iż zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., postanowienia planu miejscowego muszą być zgodne zarówno z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jak i z przepisami odrębnymi a Rada Miejska nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji i rozszerzającego stosowania zapisów ustawowych.

Uchwała w sprawie planu miejscowego winna być sformułowana w sposób jasny, czytelny i jednoznaczny, a w swojej treści winna wyraźnie precyzować wszelkie kwestie, które normuje. Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują bowiem ład przestrzenny, wprowadzają zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków, budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry jak i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu.

Wszystkie wyżej przytoczone okoliczności wskazują na istotne naruszenia powołanych wyżej przepisów prawa. Dlatego też na podstawie art. 28 ustawy, oraz art. 91 ust. 1 w zw. z art. 94 ust.1 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 147 § 1 p.p.s.a. należało stwierdzić nieważność zaskarżonej uchwały w całości. Trzeba pamiętać, iż plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, a zatem jego ustalenia winny być czytelne i jednoznaczne. Zatem dokonując oceny legalności ww

Uchwały z dnia 30 maja 2014 r. nr XLIV/352/2014 Rady Miejskiej w Łochowie, Sąd podzielił stanowisko Skarżącego w powyższym zakresie, stąd też orzekł na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. zgodnie z pkt 1 wyroku. O kosztach postępowania, zgodnie z pkt 2 wyroku, Sąd orzekł na mocy art. 200 w zw. z art. 205 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Marek Lubasinski
sekretaarz sądowy

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Marek Lubasinski", written over the typed name and title.