



WOJEWODA MAZOWIECKI

WNP-I.4131.36.2018.MO

Warszawa, 13 kwietnia 2018 r.

**Rada Gminy w Lubowidzu
ul. Zielona 10
09 – 304 Lubowidz**

Rozstrzygnięcie nadzorcze

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1875 i 2232, z 2018 r. poz. 130)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr 300/LIV/2018 Rady Gminy w Lubowidzu z 20 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Straszewy, gmina Lubowidz, w części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do ustaleń w zakresie strefy ochrony pośredniej ujęcia wody.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 20 marca 2018 r. Rada Gminy w Lubowidzu podjęła uchwałę Nr 300/LIV/2018 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Straszewy, gmina Lubowidz.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

W myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

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

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

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

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

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

Zakres przedmiotowy władztwa planistycznego gminy, w ramach którego ma ona możliwość wpływu na sposób wykonywania prawa własności, przez właścicieli i użytkowników terenów

objętych ustaleniami planu miejscowego, nie jest nieograniczony i został szczegółowo określony w ustawie o p.z.p. poprzez wskazanie obowiązkowej i fakultatywnej (dopuszczalnej) treści planu miejscowego (art. 15 ust. 2 i 3) oraz w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p.”, w szczególności zaś w jego ustaleniach zawartych w § 3, 4 i 7 oraz w § 8 ust. 2 zd. 1, który stanowi, że: „Na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego”.

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

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

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., organ wykonawczy gminy sporządza plan miejscowy zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym. W odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały m.in. przepisy ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r., poz. 1121), w związku z dyspozycją art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2017 r. poz. 1566 z późn. zm.) oraz ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2017 r. poz. 519 z późn. zm.).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami.

Z ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo, stosownie do dyspozycji przepisów:

- art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy: linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy: granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa;
- art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy: szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym wprowadzenie zakazu zabudowy.

Z kolei z rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p. wynika, że stosownie do wymogu:

- § 2 pkt 6 rozporządzenia: określenie sposobów zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy odnosi się do określenia nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;

- § 4 pkt 7 rozporządzenia: nakazuje w tekście planu miejscowego zawarcie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w formie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów;
- § 7 pkt 6 rozporządzenia: nakazuje, by rysunek planu miejscowego zawierał granice i oznaczenia obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych.

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, iż naruszenie ww. przepisów odrębnych nastąpiło poprzez ustalenia zawarte w:

- § 1 ust. 6 pkt 12 uchwały, w brzmieniu: „6. Na rysunku planu **obowiązującymi ustaleniami są oznaczenia graficzne będące obowiązującymi ustaleniami planu, do których należą: (...)** 12) strefa ochrony pośredniej ujęcia wody.”;
- § 4 pkt 9 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 7R, 8R, 9R, 10R, 11R, 12R, 13R, 14R, 15R, 16R, 17R, 18R, 19R, 20R, 21R, 22R, 23R, 24R, 25R, 26R ustala się: (...)** 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) c) na części terenów oznaczonych symbolami 9R, 10R, 14R, 15R, 16R, zgodnie z rysunkiem planu, ustala się strefę ochrony pośredniej ujęcia wody, w obrębie której nakazuje się uwzględnić reżimy ochronne zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
- § 5 pkt 9 lit. d uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1RM, 2RM, 3RM, 4RM, 5RM, 6RM, 7RM, 8RM, 9RM, 10RM, 11RM, 12RM, 13RM, 14RM, 15RM, 16RM, 17RM, 18RM ustala się: (...)** d) na terenie oznaczonym symbolem 2RM i części terenów oznaczonych symbolami 3RM, 4RM, zgodnie z rysunkiem planu, ustala się strefę ochrony pośredniej ujęcia wody, w obrębie której: – nakazuje się rolnicze wykorzystanie ścieków, – zakazuje się lokalizowania ferm chowu lub hodowli zwierząt, – zakazuje się wprowadzania ścieków do wód lub do ziemi;”;
- § 12 pkt 9 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem: **IIT ustala się: (...)** 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy – ustala się ochronę wód zlokalizowanych w terenie oznaczonym symbolem IIT oraz strefę ochrony pośredniej w promieniu 150,0 m, w obrębie której nakazuje się uwzględnić reżimy ochronne zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
- § 14 pkt 9 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1KDL, 2KDL ustala się: (...)** 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) c) na części terenu oznaczonego symbolami 1KDL, zgodnie z rysunkiem planu, ustala się strefę ochrony pośredniej ujęcia wody, w obrębie której nakazuje się uwzględnić reżimy ochronne zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
- § 15 pkt 9 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1KDD, 2KDD, 3KDD ustala się: (...)** 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) c) na części terenu oznaczonego symbolami 1KDD, zgodnie z rysunkiem planu, ustala się strefę ochrony pośredniej ujęcia wody, w obrębie której nakazuje się uwzględnić reżimy ochronne zgodnie z przepisami odrębnymi;”;
- § 16 pkt 9 lit. c uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: **1KDW, 2KDW, 3KDW, 4KDW, 5KDW, 6KDW, 7KDW, 8KDW, 9KDW, 10KDW, 11KDW, 12KDW, 13KDW, 14KDW, 15KDW, 16KDW, 17KDW, 18KDW, 19KDW, 20KDW ustala się: (...)** 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy: (...) c) na części terenów oznaczonych symbolami 4KDW, 4KDW, zgodnie z rysunkiem planu, ustala się strefę ochrony pośredniej ujęcia wody, w obrębie której nakazuje się uwzględnić reżimy ochronne zgodnie z przepisami odrębnymi;”;

oraz w części graficznej, poprzez wyznaczenie na rysunku planu strefy ochrony pośredniej ujęć wody, stanowiącej obowiązujące oznaczenie graficzne ustaleń planu.

Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz z rysunku planu wynika, że Rada Gminy w Lubowidzu ustaliła w przedmiotowym planie miejscowym strefę ochrony pośredniej ujęć wody, zlokalizowanych na terenie oznaczonym w planie symbolem IIT oraz szczególne warunki zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w zasięgu tej strefy.

Tymczasem, zgodnie z **art. 58 ust. 1** ustawy Prawo wodne „*1. Strefę ochronną ustanawia, w drodze aktu prawa miejscowego, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, na wniosek i koszt właściciela ujęcia wody, wskazując zakazy, nakazy, ograniczenia oraz obszary, na których one obowiązują, stosownie do art. 52-57.*”.

W dokumentacji prac planistycznych brak decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, wymaganej na podstawie ww. przepisu ustawy Prawo wodne, jak też brak wniosku właściciela ujęcia wody do dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej o ustanowienie strefy ochronnej dla tych ujęć wody. Natomiast z uzyskanego w procedurze sporządzania przedmiotowego planu miejscowego, Postanowienia Nr 2633/P/NZW/17 z 11 października 2017 r. znak: NZW/NI-3/0221/426/2017, wydanego przez Dyrektora Regionalnego Gospodarki Wodnej w Warszawie wynika, że organ ten **umorzył postępowanie w sprawie uzgodnienia projektu tego planu miejscowego, ze względu na brak podstaw prawnych do dokonania uzgodnienia**, o które wystąpił Wójt Gminy Lubowidz pismem z 29 września 2017 r. znak: RGG.6721.4.2017. W uzasadnieniu ww. postanowienia organ stwierdził, że „*Po analizie sprawy należało stwierdzić, że zgodnie z art. 4a pkt 2 ustawy Prawo wodne dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej uzgadnia projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w zakresie zagospodarowania stref ochronnych ujęć wody i obszarów ochronnych zbiorników śródlądowych, o których mowa w przepisach Rozdziału 2 ustawy Prawo wodne – „Strefy oraz obszary ochronne” oraz obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi. Ponieważ przedmiotem ustaleń planu nie jest żaden z powyższych obszarów orzeczono jak w sentencji.*”.

Stwierdzony przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie brak podstaw prawnych do dokonania uzgodnienia oznacza, że dla ujęć wody znajdujących się w granicach terenu IIT, nie ma ustanowionej w drodze aktu prawa miejscowego strefy ochronnej. Znajduje to potwierdzenie w „*Wykazie stref ochronnych ujęć wód*” ustanowionych rozporządzeniami Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, w którym nie ma strefy ochronnej dla ujęć wód znajdujących się w miejscowości Straszewy położonej w gminie Lubowidz.

Tymczasem z uchwalonego planu miejscowego wynika, że została w nim „usankcjonowana” strefa ochronna ujęć wód określona w poprzednio obowiązującym planie miejscowym, ustanowiona w nieobowiązującej decyzji wydanej na podstawie nieobowiązujących w dacie podejmowania uchwały przepisów ustawy Prawo wodne.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że przepis **art. 73 ust. 1 pkt 3** ustawy Prawo ochrony środowiska, nie daje podstaw do ustanawiania stref ochronnych ujęć wody, lecz zobowiązuje jedynie do uwzględniania w planie miejscowym ograniczeń wynikających z ustanowienia tych stref. Brak decyzji właściwego organu ustanawiającej strefę ochronną ujęć wody i ustalonych w niej ograniczeń, uniemożliwia określenie w planie miejscowym zarówno samej strefy, jak też wprowadzonych ograniczeń.

Ustalając w przedmiotowym planie miejscowym strefę ochrony pośredniej ujęć wody, zlokalizowanych na terenie oznaczonym symbolem IIT oraz określając szczególne warunki zagospodarowania i ograniczeń w użytkowaniu terenów znajdujących się w jej zasięgu, bez decyzji dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej ustanawiającej tę strefę, Rada Gminy

w Lubowidzu przekroczyła przyznane jej kompetencje do formułowania w planie miejscowym ustaleń, które podlegają regulacjom określonym w ustawie Prawo wodne oraz naruszyła zasady sporządzania planu miejscowego. Uchwała narusza przepisy art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 1, pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w związku z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo wodne oraz art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska.

Niezależnie od powyższego wskazać należy, iż stosownie do dyspozycji obowiązujących od 1 stycznia 2018 r. przepisów ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, kompetencje dotyczące ustanawiania stref ochronnych ujęć wody oraz określania obowiązujących w nich nakazów, zakazów i ograniczeń, wynikają z uregulowań zawartych m.in. w:

- **art. 121** ustawy, w brzmieniu: „**1. Strefę ochronną stanowi obszar ustanowiony na podstawie art. 135 ust. 1, na którym obowiązują nakazy, zakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów oraz korzystania z wód. 2. Strefa ochronna obejmuje: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej albo 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej. 3. Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się dla każdego ujęcia wody, z wyłączeniem ujęć wody służących do zwykłego korzystania z wód.**”;
- **art. 135 ust. 1** ustawy, w brzmieniu: „**1. Strefę ochronną obejmującą: 1) wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia właściwy organ Wód Polskich w drodze decyzji; 2) teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia wojewoda w drodze aktu prawa miejscowego.**”;
- **art. 135 ust. 4** ustawy, w brzmieniu: „**4. Projekt aktu prawa miejscowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2, podlega uzgodnieniu z Wodami Polskimi.**”;
- **art. 130** ustawy, w brzmieniu: „**1. Na terenie ochrony pośredniej może być zakazane lub ograniczone wykonywanie robót lub czynności powodujących zmniejszenie przydatności ujmowanej wody lub wydajności ujęcia, obejmujących:**
 - 1) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
 - 2) rolnicze wykorzystanie ścieków;
 - 3) przechowywanie lub składowanie odpadów promieniotwórczych;
 - 4) stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin;
 - 5) budowę nowych dróg, linii kolejowych, lotnisk lub lądowisk;
 - 6) wykonywanie urządzeń melioracji wodnych oraz wykopów ziemnych;
 - 7) lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt;
 - 8) lokalizowanie magazynów produktów ropopochodnych oraz innych substancji, a także rurociągów do ich transportu;
 - 9) lokalizowanie składowisk odpadów niebezpiecznych, innych niż niebezpieczne i obojętne oraz obojętnych;
 - 10) mycie pojazdów mechanicznych;
 - 11) urządzenie parkingów, obozowisk oraz kąpielisk i miejsc okazjonalnie wykorzystywanych do kąpieli;
 - 12) lokalizowanie nowych ujęć wody;
 - 13) lokalizowanie cmentarzy oraz grzebanie martwych zwierząt;
 - 14) wydobywanie kopalin;
 - 15) wykonywanie odwodnień budowlanych lub górniczych;
 - 16) lokalizowanie budynków mieszkalnych oraz obiektów budowlanych związanych z turystyką;
 - 17) używanie statków powietrznych do przeprowadzania zabiegów rolniczych;
 - 18) urządzenie pryzm kiszonkowych;

- 19) chów lub hodowlę ryb, ich dokarmianie lub zanęcanie;
- 20) pojenie oraz wypasanie zwierząt;
- 21) wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu;
- 22) uprawianie sportów wodnych;
- 23) użytkowanie statków o napędzie spalinowym;
- 24) lokalizowanie nowych przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 25) składowanie opakowań po nawozach i środkach ochrony roślin;
- 26) stosowanie i składowanie chemicznych środków zimowego utrzymania dróg.

2. Na gruntach rolnych lub leśnych położonych na terenach ochrony pośredniej może być wprowadzony obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych.”;

- **art. 133** ustawy, w brzmieniu: „1. Strefę ochronną obejmującą wyłącznie teren ochrony bezpośredniej ustanawia się z urzędu. 2. Strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej ustanawia się: 1) na wniosek właściciela ujęcia wody; 2) z urzędu, jeżeli właściciel ujęcia wody nie złożył wniosku, o którym mowa w pkt 1, a z przeprowadzonej analizy ryzyka, o której mowa w ust. 3, wynika potrzeba jej ustanowienia. 3. Strefę ochronną, o której mowa w ust. 2, ustanawia się na podstawie analizy ryzyka obejmującej ocenę zagrożeń zdrowotnych z uwzględnieniem czynników negatywnie wpływających na jakość ujmowanej wody, przeprowadzoną w oparciu o analizy hydrogeologiczne lub hydrologiczne oraz dokumentację hydrogeologiczną lub hydrologiczną, analizę identyfikacji źródeł zagrożenia wynikających ze sposobu zagospodarowania terenu, a także o wyniki badania jakości ujmowanej wody. 4. Właściciel ujęcia wody realizujący zadania w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę jest obowiązany przeprowadzić analizę ryzyka, o której mowa w ust. 3, i przekazać ją do właściwego wojewody. 5. Analizę ryzyka przeprowadza się dla: 1) ujęć wody dostarczających więcej niż 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę więcej niż 50 osób; 2) indywidualnych ujęć wody dostarczających do 10 m³ wody na dobę lub służących zaopatrzeniu w wodę do 50 osób, jeżeli woda jest dostarczana, jako woda przeznaczona do spożycia przez ludzi, w ramach działalności handlowej, usługowej, przemysłowej albo do budynków użyteczności publicznej. 6. Analiza ryzyka jest aktualizowana nie rzadziej niż co 10 lat, a w przypadku ujęć wody dostarczających mniej niż 1000 m³ wody na rok - nie rzadziej niż co 20 lat.”;
- **art. 137** ustawy, w brzmieniu: „1. Ustanawiając strefę ochronną obejmującą teren ochrony bezpośredniej i teren ochrony pośredniej, wojewoda określa obszar terenu ochrony bezpośredniej oraz obszar terenu ochrony pośredniej, a także: 1) wskazuje do stosowania obowiązki wynikające z art. 128; 2) na obszarze terenu ochrony pośredniej może wskazać odpowiednie nakazy, zakazy i ograniczenia spośród tych, o których mowa w art. 130. 2. Obowiązek, o którym mowa w art. 125 i art. 129, należy do właściciela ujęcia wody.”.
- **art. 551** ustawy, w brzmieniu: „1. W terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy organ, o którym mowa w art. 135 ust. 1 pkt 1, ustanowi strefy ochronne obejmujące wyłącznie teren ochrony bezpośredniej dla ujęć wody, dla których dotychczas nie ustanowiono takich stref ochronnych. 2. Właściciele ujęć wody, dla których nie ustanowiono strefy ochronnej obejmującej teren ochrony pośredniej na podstawie art. 58 ust. 1 ustawy uchylanej w art. 573, w terminie 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy przeprowadzą analizę ryzyka, o której mowa w art. 133 ust. 3, i złożą wnioski o ustanowienie stref ochronnych obejmujących teren ochrony bezpośredniej oraz teren ochrony pośredniej, jeżeli jest to uzasadnione wynikami tej analizy. 3. Przepisy art. 133 ust. 2 pkt 2, art. 134 ust. 2, art. 135 ust. 1 pkt 2, art. 137 oraz art. 138 stosuje się odpowiednio.”.

Wskazać również należy, iż wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, jako prawo miejscowe, winien być zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Rada gminy nie posiada kompetencji do dowolnej interpretacji tych przepisów oraz do regulowania powyższych kwestii w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego odmiennie, czy też do dokonywania ich modyfikacji. Organ nadzoru stoi na stanowisku, iż przepisy ustawy o p.z.p., nie dają podstaw do przyjęcia, że organy samorządu terytorialnego zostały upoważnione do modyfikowania obowiązujących przepisów prawa.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy w Lubowidzu, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141): *„Stosując przy interpretacji art. 87 ust. 1 i art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych”*.

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

zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

Organ nadzoru wskazuje również, że zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283) „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”.

Biorąc powyższe pod uwagę, stwierdzić należy, iż wskazane ustalenia uchwały, jako naruszające przepisy odrębne, w związku z przekroczeniem kompetencji wynikających z art. 58 ust. 1 ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, przesądzają o konieczności wyłączenia z obrotu prawnego części tekstowej i graficznej uchwały, w odniesieniu do strefy ochrony pośredniej ujęcia wody. Ustalenia uchwały, w tym zakresie, stanowią o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., skutkuje stwierdzeniem ich nieważności. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi.

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 do naruszenia właściwości organów, bowiem to nie Rada Gminy w Lubowidzu, lecz dawniej Dyrektor RZGW, a obecnie wojewoda, ustanawia strefy ochrony pośredniej, co oznacza konieczność wyeliminowania części ustaleń uchwały, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, z obrotu prawnego.

Istotność naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji:

- art. 15 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 1, pkt 7 i pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz § 2 pkt 6, § 4 pkt 1, pkt 7 i § 7 pkt 6 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu m.p.z.p., w zakresie zgodności z przepisami odrębnymi, w związku z art. 58 ust. 1 ustawy Prawo wodne, w związku z dyspozycją art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne oraz art. 73 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo ochrony środowiska;
- art. 15 ustawy o p.z.p. oraz art. 7 Konstytucji RP w zakresie przestrzegania granic kompetencji do formułowania ustaleń w ramach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych, które byłyby inne gdyby do powyższych naruszeń nie doszło.

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 nieściśłość 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.

Wziąwszy powyższe pod uwagę organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr 300/LIV/2018 Rady Gminy w Lubowidzu z 20 marca 2018 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części miejscowości Straszewy, gmina Lubowidz, w zakresie wskazanym w petitum rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, skutkuje wstrzymaniem jego wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

WOJEWÓDZKI

Zdzisław Sipiera