



WOJEWODA MAZOWIECKI  
NR LEX-I.4131.90.2014.BŁ

Warszawa, 2 lipca 2014 r.

## ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

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

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XLVII.433.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Budziska, gmina Halinów*, w części dotyczącej ustaleń zawartych w:

- § 33 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 9.MN i 19.MN;
- § 33 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 16.MN i 17.MN, w zakresie, w jakim położone są w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 38 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 1.RM;
- § 10 pkt 2 uchwały;
- § 13 pkt 2 uchwały.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska w Halinowie, na sesji w dniu 2 czerwca 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLVII.433.2014 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Budziska, gmina Halinów.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

Zgodnie z ustaleniami 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.

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

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

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

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa 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.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględnić szereg wartości, w tym m.in.:

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

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.

W przedmiotowej sprawie doszło do naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania, części ustaleń uchwały z obrotu prawnego.

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

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

służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził „*Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej, Etap III, 186/TD/06 Rzeka Długa*”, zwanego dalej „*studium dla rzeki Długiej*”. Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Miejska w Halinowie podejmując przedmiotową uchwałę, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodnego, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

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

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

Tymczasem na rysunku uchwalonego planu miejscowego, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią przeznaczają się tereny pod:

– zabudowę mieszkaniową jednorodzinną - w formie wolnostojącej i bliźniaczej (*quod vide* § 33 pkt 1 lit. a uchwały,) jednostki terenowe: 9.MN, 16.MN, 17.MN i 19.MN;

– zabudowę zagrodową (*quod vide* § 38 pkt 1 lit. a uchwały), jednostka terenowa: 1.RM, podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy. Szczegółowa analiza ustaleń planu miejscowego, w szczególności zaś jego zapisy zawarte w § 10 pkt 1 i 2 uchwały, w powiązaniu z przyjętymi rozwiązaniami przestrzennymi, dla wskazanych powyżej terenów, zarówno w części tekstowej oraz w części graficznej, prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały nie tylko naruszają przepisy Prawa wodnego, ale również są ze sobą sprzeczne. Skoro bowiem Rada Miejska w Halinowie, w ustaleniach planu odwołuje się do przepisów odrębnych (*quod vide* § 10 pkt 1 uchwały), które wprost zakazują realizacji zabudowy na ww. obszarach, **a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej**, 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.

**Z ustaleń szczegółowych przedmiotowej uchwały dla jednostek terenowych: 9.MN, 16.MN, 17.MN, 19.MN i 1.RM, wprost wynika możliwość realizacji zabudowy.** Ponadto określając dla wskazanych powyżej terenów: funkcje, zasady zagospodarowania, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, a także nieprzekraczalną linię zabudowy określającą obszar tzw. „ruchu budowlanego”, jak dla terenów pozostających poza zasięgiem obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, nawet bez skorelowania ustaleń szczegółowych z przepisami odrębnymi, to zdaniem organu nadzoru, takie ustalenia, godzą w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę.

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

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

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88 l, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku

z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem (Postanowienie Nr 1724/P/NZD/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2013 r., znak: NZD/211/932/2013), ustalenia planu, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru nie ma znaczenia przy tym okoliczność powoływania się na przepisy odrębne w zakresie ochrony przed powodzią, o którym mowa w § 10 uchwały.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż Rada Miejska w Halinowie nie dochowała wierności przepisom art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Dopuszczając możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a przy tym szczególnych warunków zagospodarowania, w związku z położeniem terenów oznaczonych symbolami: 9.MN, 16.MN, 17.MN, 19.MN i 1.RM w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, Rada Miejska w Halinowie naruszyła ww. przepis art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. 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 Halinowie wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro bowiem z ustaleń samego planu wynika wprost możliwość realizacji zabudowy, w tym m.in. z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w ustaleniach: § 33 i § 38 uchwały, to odesłanie do „przepisów odrębnych” w zakresie ochrony przed powodzią” (*quod vide* § 10 uchwały) jest niewystarczające, bowiem pozostaje w sprzeczności z przepisami odrębnymi i nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. oraz w art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne. Kwestie dotyczące realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawnej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, w związku z art. 88l ust. 1 i 2 Prawo wodne, jak również merytoryczna kontrola sądowa postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., Sygn. akt II OSK 3083/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., Sygn. akt IV

- SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 09.07.2013 r., Sygn. akt. IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- częściowo Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6.09.2013 r. Sygn. akt II OSK 664/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

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

Organ nadzoru wskazuje, iż nie tylko z przepisów Prawa wodnego, ale również z samych ustaleń studium dla rzeki Długiej, wynikają następujące szczegółowe ustalenia, dotyczące zakazów i ograniczeń, dla obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (*quod vide* studium dla rzeki Długiej str. 26 i 27), które były znane i akceptowane przez Gminę Halinów (*quod vide* studium dla rzeki Długiej str. 29 i 30 pkt 14 *pn.* *Uzgodnienia z organami administracji samorządowej*). Zgodnie z ww. studium dla rzeki Długiej, w ramach dawnych obszarów bezpośredniego zagrożenia powodziowego - terenów nieobwałowanych, obecnie zaś stanowiących obszary szczególnego zagrożenia powodzią wprowadzono następujące zakazy:

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

jak również ograniczenia w postaci:

- zaleceń, aby w granicach naturalnych zalewów wodą o prawdopodobieństwie  $p = 1\%$  i mniejszym nie planować nowej zabudowy mieszkalnej lub przemysłowej;
- zaleceń, co do dokładnego ustalenia stref zagrożenia powodziowego w rejonie planowanej zabudowy, co wymagać może dodatkowych prac inwentaryzacyjnych i pomiarowych na rozpatrywanym obszarze;
- poprzedzenia ekspertyzą geotechniczną lokalizacji zabudowy w rejonach zagrożonych osuwaniem skarp lub zboczy, w celu określenia stopnia ryzyka;
- stref płytkiego zalewu do 0,5 m w ramach, której ograniczenia mogą być mniej restrykcyjne niż na pozostałym obszarze zagrożenia powodziowego, np. dopuszczenie zabudowy pod warunkiem wykonania odpowiednich zabezpieczeń podniesienia terenu bądź

zabezpieczenia budowli do określonej rzędnej, nie budowania piwnic itp. są to strefy, w których ograniczenia powinny być mniejsze, a inwestycje mogą być dopuszczone do realizacji po spełnieniu określonych wymogów, mających na celu zabezpieczenie ich oraz otaczającego środowiska przed ewentualnym zalewem powodziowym;

- specjalnego potraktowania w planowaniu wyznaczonych obszarów szczególnych (zarówno przyszłych działań ochrony biernej, czyli zastosowania odpowiednich zabezpieczeń, jak również przygotowania odpowiednich działań operacyjnych) oraz zwrócenia uwagi samorządom na zagrożenia.

Sporządzając oraz uchwalając przedmiotowy plan, Rada Miejska w Halinowie zobligowana była więc nie tylko do przestrzegania przepisów ustawy Prawo wodne, ale również uwzględniania szczegółowych ustaleń zawartych w studium dla rzeki Długiej.

Ponadto organ nadzoru wskazuje, że 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.

Tymczasem ustalenia planu w brzmieniu:

- „wydanie pozwolenia na budowę, na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami 9.MN, 16.MN, 17.MN, 19.MN, 1.RM w zasięgu objętym obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, wymaga zwolnienia z zakazu zabudowy w drodze indywidualnej decyzji wydanej w trybie przepisów odrębnych” (quod vide § 10 pkt 2 uchwały), zawierają kwestie uregulowane w aktach prawnych hierarchicznie wyższych, tj. w art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne;
- „dla całego obszaru objętego planem – w przypadku znalezienia przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym – obowiązek przeprowadzenia badań archeologicznych według przepisów odrębnych a w przypadku znalezienia nowego zabytku archeologicznego należy włączyć go do gminnej ewidencji zabytków i objąć ochroną konserwatorsko-archeologiczną, zgodnie z przepisami odrębnymi” (quod vide § 13 pkt 2 uchwały), stanowi częściowe powtórzenie, jak i modyfikację art. 31 ust. 1a oraz art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 z późn. zm.).

W ocenie organu nadzoru, wskazane wyżej uregulowania uchwały wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.) oraz zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.). Wskazane upoważnienie nie obejmuje możliwości umieszczania w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uregulowań kwestii związanych z uzyskiwaniem indywidualnej decyzji zwalniającej z zakazu zabudowy dla terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią czy koniecznością przeprowadzenia badań archeologicznych oraz określenia innych obowiązków z tym związanych. Wszelkie kompetencje i formy działania w przypadku realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określa Prawo wodne, zaś w przypadku odkrycia „przedmiotu, co do którego istnieje przypuszczenie, iż jest on zabytkiem archeologicznym”, określa ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44;



wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. Trzeba, bowiem liczyć się z tym, że powtórzony, czy zmodyfikowany przepis będzie interpretowany w kontekście uchwały, w której go zamieszczono, co może prowadzić do całkowitej lub częściowej zmiany intencji prawodawcy. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne.

W związku z powyższym, zdaniem organu nadzoru, uchwałodawca sporządzając i uchwalając plan miejscowy z dopuszczeniem zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią naruszył zasady sporządzania planu miejscowego, zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. A zatem w przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLVII.433.2014 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 2 czerwca 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Budziska, gmina Halinów*, w części dotyczącej ustaleń zawartych w:

- § 33 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 9.MN i 19.MN;
- § 33 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 16.MN i 17.MN, w zakresie, w jakim położone są w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 38 uchwały, oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem: 1.RM;
- § 10 pkt 2 uchwały;
- § 13 pkt 2 uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:  
*Jacek Kozłowski*