



WOJEWODA MAZOWIECKI
LEX-I.4131.147.2015.JF

Warszawa, 16 lipca 2015 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 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr IX.72.2015 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 15 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cisie – część A, gmina Halinów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 ust. 2 i 3 uchwały;
- § 33 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 24.MN, w zakresie, w jakim dopuszczają do realizacji nowej zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 33 pkt 4 lit. c uchwały.

Uzasadnienie

Na sesji w dniu 15 czerwca 2015 r., Rada Miejska w Halinowie podjęła uchwałę Nr IX.72.2015 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cisie – część A, gmina Halinów”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 i art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 14 ust. 8 i art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199), 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 przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, iż organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania określa ustawa o p.z.p.

Z dyspozycji art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p., wynika, że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego należy do zadań własnych gminy. Biorąc pod uwagę powyższe oraz mając na uwadze dyspozycję art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

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

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

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

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

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.

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 narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych”*];
- art. 88 k pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469), w brzmieniu: *„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, w brzmieniu *„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 – 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 dla rzeki Długiej nie została sporządzona, to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Miejska w Halinowie podejmując uchwałę „*w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cisie – część A, gmina Halinów*”, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywoływanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „**Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.**

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do 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 2011 r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do 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, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi

funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczaniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów, przed 18 marca 2011 r., regulowały przepisy art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), a po 18 marca 2011 r. regulują przepisy art. 88l ust. 2 Prawa wodnego.

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 obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przeznaczają się teren **24.MN** pod:

- zabudowę mieszkaniową jednorodzinną – w formie zabudowy wolnostojącej i bliźniaczej (*quod vide § 33 pkt 1 lit. a* uchwały);
 - zachowanie istniejącej zabudowy zagrodowej polegające na jej odbudowie, rozbudowie, nadbudowie lub przebudowie, drogi wewnętrzne, urządzenia i sieci infrastruktury technicznej, budynki gospodarcze i garażowe; (*quod vide § 33 pkt 1 lit. b* uchwały),
- podczas gdy zgodnie z przepisami ustawy Prawo wodne na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Możliwość lokalizowania ww. zabudowy na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią w granicach terenu 24.MN, wynika także z określonych na rysunku planu na tym terenie nieprzekraczalnych linii zabudowy, które zgodnie z ustaleniami § 4 pkt 4 uchwały, wyznaczają minimalną odległość od linii rozgraniczającej, w jakiej można sytuować budynek.

Szczegółowa analiza ustaleń planu miejscowego, w szczególności zaś jego zapisy zawarte w § 9 uchwały, w powiązaniu, z przyjętymi rozwiązaniami przestrzennymi, dla terenu 24.MN, zarówno w części tekstowej oraz w części graficznej, prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały nie tylko naruszają przepisy ustawy Prawo wodne, ale również są ze sobą sprzeczne.

Skoro bowiem Rada Miejska w Halinowie, w ustaleniach planu odwołuje się do uwzględnienia przepisów odrębnych (§ 9 ust. 1 uchwały, w brzmieniu: „1. Dla terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Długiej – uwzględnienie przepisów odrębnych w tym zakresie.”), które wprost zakazują realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **a jedynie w szczególnych sytuacjach, w drodze decyzji administracyjnej**, dopuszczają do lokowania zabudowy (art. 88l ust. 2 ustawy Prawo wodne), to nie może, z drugiej strony, dopuszczać do realizacji nowej zabudowy i rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (*quod vide* ustalenia § 33 uchwały dla terenu 24.MN), bądź wprowadzać jedynie zakaz realizacji kondygnacji podziemnych (§ 9 ust. 3 uchwały w brzmieniu: „3. Na terenach, o których mowa w ust. 1 zakaz realizacji kondygnacji podziemnych.” oraz § 33 pkt 4 lit. c uchwały, w brzmieniu: „c) w części terenów położonych w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią – realizację budynków bez kondygnacji podziemnych;”), co *a contrario* wskazuje na **możliwość realizacji kondygnacji nadziemnych**.

Z powyższych ustaleń planu miejscowego wprost wynika możliwość realizacji nowej zabudowy, a także odbudowy, rozbudowy i nadbudowy istniejącej zabudowy. Ponadto, określając dla wskazanego powyżej terenu 24.MN: funkcję, 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 zatem 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*.

Biorąc pod uwagę przepisy odrębne z zakresu Prawa wodnego, należy uznać, że organ stanowiący nie był uprawniony do przeznaczenia pod zabudowę części terenu 24.MN znajdującego się w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią. Co więcej, pozostając w zgodności z przepisami odrębnymi z zakresu Prawa wodnego oraz spełniając wymogi wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 ustawy o p.z.p., organ stanowiący **winien wprowadzić jednoznaczne zakazy, nakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu ww. terenu**, zaś sam obszar „zdelimitować” linią rozgraniczającą, bowiem wolą ustawodawcy jest, by w ustaleniach planu miejscowego znalazło się jednoznacznie określone przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu **lub różnych zasadach zagospodarowania**.

Wprowadzając ustaleniami § 33 uchwały możliwość realizacji nowej zabudowy, a także rozbudowy istniejących obiektów na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, uchwała nie spełnia powyższych wymogów zawartych w ustawie Prawo wodne, jak również w ustawie o p.z.p.

Z kolei w ustaleniach § 9 ust. 2 uchwały, zawarto stwierdzenie, że „2. Prowadzenie inwestycji w terenach, o których mowa w ust. 1 w uzgodnieniu z Dyrektorem RZGW w Warszawie – w szczególności w zakresie rządnej posiadawstwa budynków.”. Organ nadzoru wskazuje, że Rada Miejska w Halinowie nie była uprawniona do zawierania ustaleń umożliwiających prowadzenie działań inwestycyjnych w uzgodnieniu z Dyrektorem Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, bowiem rada nie posiada kompetencji w tym zakresie, zaś kwestie zwolnień od ustawowych zakazów regulują wprost przepisy Prawa wodnego.

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 88l, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej, 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 1602/P/NZD/12 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 18 lipca 2012 r., znak: NZD/211/909/2012), ustalenia planu, w którym dopuszcza się 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 *uwzględnienie przepisów odrębnych* w odniesieniu do *terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Długiej*, o których mowa w § 9 ust. 1 uchwały oraz na *prowadzenie inwestycji w uzgodnieniu z Dyrektorem RZGW*, o którym mowa w § 9 ust. 2 uchwały.

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”.

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 nowej zabudowy oraz rozbudowy istniejącej zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, a przy tym braku ustalenia szczególnych warunków zagospodarowania, w związku z położeniem ww. terenów 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 i rozbudowy, w tym m.in. z ustaleń szczegółowych dla jednostki terenowej 24.MN zawartych w ustaleniach § 33 pkt 1 lit. a i lit. b uchwały, a w sposób pośredni wynika to również z ustaleń § 9 ust. 3 oraz § 33 pkt 4 lit. c uchwały dotyczących realizacji budynków **bez kondygnacji podziemnych**, to odesłanie do przepisów odrębnych w zakresie *terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią dla rzeki Długiej* (vide § 9 ust. 1 uchwały) oraz uzgodnienia z Dyrektorem RZGW w Warszawie 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** (dawniej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw), w związku z art. 88l ust. 1 i 2 Prawo wodne, jak również merytoryczna kontrola sądowa **postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów**, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych.

W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **Sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **Sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **Sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r., **Sygn. akt II OSK 1530/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 08.01.2015 r., **Sygn. akt II OSK 2674/14**, 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;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 27.11.2013 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 897/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 07.11.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1726/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 02.12.2014 r., **Sygn. akt IV SA/Wa 1942/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia z dnia 9 czerwca 2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13** „Skoro postanowienia art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, wprowadzają zakaz m.in. sytuowania obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, to z planu miejscowego, winno jednoznacznie wynikać, że takie obszary nie podlegają zabudowie.

Wskazywanie w planie miejscowym, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych, pod realizację m.in. zabudowy mieszkaniowej, w tym wyznaczanie tzw. ruchu budowlanego, poprzez określenie na rysunku planu miejscowego nieprzekraczalnych linii zabudowy, a także wskaźników i parametrów kształtujących zabudowę na takich obszarach, narusza istotnie regulacje art. 88l ust. 1 i ust. 2 ustawy Prawo wodne.

Zaakcentować przy tym należy, że normy planistyczne, zawarte w akcie prawa miejscowego, muszą być zgodne (niesprzeczne) z normami ustawowymi, jako hierarchicznie wyższymi.”.

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 powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr IX.72.2015 Rady Miejskiej w Halinowie z dnia 15 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miejscowości Cisie – część A, gmina Halinów”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 9 ust. 2 i 3 uchwały;
- § 33 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik nr 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 24.MN, w zakresie, w jakim dopuszczają do realizacji nowej zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 33 pkt 4 lit. c uchwały,

co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej 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.

Wojewoda Mazowiecki:
Jacek Kozłowski