



WOJEWODA MAZOWIECKI  
LEX-I.4131.159.2015.JF

Warszawa, 30 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, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

### **stwierdzam nieważność**

uchwały Nr XIV/81/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – tereny dawnej jednostki wojskowej - etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

– *tereny dawnej jednostki wojskowej - etap I*”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, (...), zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)*”;
- zawartych w legendzie rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *PRZELANIA SIĘ WÓD PRZEZ KORONĘ WAŁU PRZECIWPOWODZIOWEGO, (...), ZNISZCZENIA LUB USZKODZENIA BUDOWLI PIĘTRZĄCYCH (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)*”.

## UZASADNIENIE

Rada Miejska Góry Kalwarii, na sesji w dniu 25 czerwca 2015 r., podjęła uchwałę Nr XIV/81/2015 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – tereny dawnej jednostki wojskowej - etap I”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz. 199 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 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.

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. 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.

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 przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

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.

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 brzmieniu: „*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*”.

Stosownie do dyspozycji art. 88d ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2015 r. poz. 469) dla obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi wskazanych we wstępnej ocenie ryzyka powodziowego, sporządza się mapy zagrożenia powodziowego. Zgodnie z art. 88d ust. 2 ustawy Prawo wodne „*Na mapach zagrożenia powodziowego przedstawia się w szczególności: 1) obszary, na których prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi raz na 500 lat lub na których istnieje prawdopodobieństwo wystąpienia zdarzenia ekstremalnego; 2) obszary szczególnego zagrożenia powodzią; 3) obszary obejmujące tereny narażone na zalanie w przypadku: (...) b) zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, (...)*”.

Organ nadzoru wskazuje, że stosownie do wymogów **art. 88f ust. 5** ustawy Prawo wodne przedstawione na mapach zagrożenia powodziowego oraz mapach ryzyka powodziowego **granice obszarów, o których mowa w art. 88d ust. 2, uwzględnia się w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planie zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego** oraz w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy.

Należy również mieć na uwadze fakt, iż zgodnie z art. 88f ust. 7 ustawy Prawo wodne zmiany w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego wynikające ze sporządzonych map zagrożenia powodziowego, wprowadza się w terminie 30 miesięcy od dnia ich przekazania właściwym organom.

W dniu 15 kwietnia 2015 r. na stronach internetowych Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - <http://mapy.isok.gov.pl/imap/> - zostały opublikowane nowe mapy zagrożenia powodziowego.

Jednocześnie mapy te zostały przekazane przez Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej organom administracji wskazanym w art. 88f ust. 3 ustawy Prawo wodne i jako oficjalne dokumenty planistyczne stanowią podstawę do podejmowania działań związanych z planowaniem przestrzennym i zarządzaniem kryzysowym. Wskazać należy, iż w przedmiotowej sprawie uchwała w sprawie planu miejscowego została podjęta po oficjalnym przekazaniu ww. map, a więc ich ustalenia winny być uwzględnione przez Radę Miejską Góry Kalwarii przy podejmowaniu uchwały „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – tereny dawnej jednostki wojskowej - etap I”, na mocy przywołanych powyżej przepisów. Tymczasem z ustaleń zawartych w:

- § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, w brzmieniu: „2. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu, są odzwierciedleniem ustaleń przepisów odrębnych: (...) 2) granice obszarów narażonych na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)”;
- legendzie rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, w brzmieniu: „GRANICE OBSZARÓW NARAŻONYCH NA ZALANIE W PRZYPADKU PRZELANIA SIĘ WÓD PRZEZ KORONĘ WAŁU PRZECIWPOWODZIOWEGO, ZNISZCZENIA LUB USZKODZENIA WAŁU PRZECIWPOWODZIOWEGO, ZNISZCZENIA LUB USZKODZENIA BUDOWLI PIĘTRZĄCYCH (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)”;

wynika, iż podstawą do ich określenia było „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III – rzeka Wisła”, sporządzone w trybie obowiązującego przed 18 marca 2011 r. art. 79 ust. 1 ustawy Prawa wodnego, a więc przed nowelizacją przepisów. Zgodnie z ówczesnym brzmieniem art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządzał **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**.

Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy Prawo wodne i niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 32 poz. 159) na obszarach, dla których istnieje studium ochrony przeciwpowodziowej sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, **zachowuje ono swoją ważność jedynie do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego.**

Z dokonanej przez organ nadzoru analizy ustaleń przedmiotowego planu miejscowego wynika, iż określona w planie *granica obszarów narażonych na zalanie w przypadku przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących* (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”), pokrywa się z granicą obszarów obejmujących tereny narażone na zalanie w przypadku zniszczenia lub uszkodzenia wału przeciwpowodziowego, o którym mowa w art. 88d ust. 2 pkt 3 lit. b ustawy Prawo wodne. Biorąc pod uwagę powyższe istnieje konieczność wyeliminowania zapisów błędnie odwołujących się do studium ochrony przeciwpowodziowej oraz błędnego „nazewnictwa” obszarów.

Organ nadzoru wskazuje, że 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. 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 XIV/81/2015 Rady Miejskiej Góry Kalwarii z dnia 25 czerwca 2015 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentu miasta Góra Kalwaria – tereny dawnej jednostki wojskowej - etap I”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 5 ust. 2 pkt 2 uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) przelania się wód przez koronę wału przeciwpowodziowego, (...), zniszczenia lub uszkodzenia budowli piętrzących (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)”;
- zawartych w legendzie rysunku planu miejscowego, stanowiącego załącznik Nr 1 do uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) PRZELANIA SIĘ WÓD PRZEZ KORONĘ WAŁU PRZECIWPOWODZIOWEGO, (...), ZNISZCZENIA LUB USZKODZENIA BUDOWLI PIĘTRZĄCYCH (zgodnie ze „Studium dla potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej – Etap III, rzeka Wisła”)”;

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*