



# DZIENNIK URZĘDOWY

## WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

---

Warszawa, dnia 30 października 2014 r.

Poz. 9983

### ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR LEX-I.4131.146.2014.BL WOJEWODY MAZOWIECKIEGO

z dnia 28 października 2014 r.

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 XLI/383/2014 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bugaj” w Komorowie-Wsi, w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZP/U i 2.ZP/U w zakresie, w jakim są one położone w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1.ZP/U usytuowanego w odległości powyżej 30 m w kierunku wschodnim, licząc od wschodniej linii rozgraniczającej terenu 1.KDW, nie więcej jednak niż do wyznaczonej granicy obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

## UZASADNIENIE

Rada Gminy Michałowice, na sesji w dniu 30 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLI/383/2014 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bugaj” w Komorowie-Wsi. Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie 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.

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.

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.

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 „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

Zasady sporządzania planu miejscowego rozumiane, jako wartości i merytoryczne wymogi kształtowania polityki przestrzennej przez uprawnione organy, dotyczące m.in. zawartych w akcie planistycznym ustaleń [vide Z. Niewiadomski (red.), Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Warszawa 2004, s. 253], określa m.in. art. 15 ustawy o p.z.p.

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.).

Stosownie do przytoczonego wyżej 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., zmienionego przez art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011r.: „*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 ustawy o p.z.p., w brzmieniu 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 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, 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 obszarów*

*nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi*”, dla rzeki Utraty (następnie uzupełnione w ramach umowy nr 772/TD/05 z dnia 05.12.2005 r.). 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 Gminy Michałowice 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 Prawa 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 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 regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 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 plan miejscowy w części tekstowej (§ 17 uchwały), oraz części graficznej (przeznaczenie terenu, nieprzekraczalne linie zabudowy), umożliwia zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia. Tereny leżące w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią zostały przeznaczone pod zieleń urządzoną i zabudowę usługową (jednostki terenowe: 1.ZP/U i 2.ZPU), w ramach tego przeznaczenia dopuszczono również zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, podczas gdy, tak jak wskazano wyżej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają budowy obiektów budowlanych (art. 88 l ust. 1 ww. ustawy).

Zdaniem organu nadzoru dopuszczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, godzi w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro zatem 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.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami 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** (*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. 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 w Warszawie, 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 2167/P/NZW/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 28 października 2013 r., znak: NZW/0221/371/2013), 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.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż Rada Gminy Michałowice 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, w ramach terenów: 1.ZP/U i 2.ZP/U, naruszyła ww. przepis. 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. Uchwałodawca 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 § 17 uchwały), to odesłanie do przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego, w brzmieniu: „*w zasięgu granic obszaru określonego w pkt.4 obowiązuje nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu terenów przepisów odrębnych z zakresu Prawa Wodnego dotyczących ochrony przed powodzią*” (vide § 10 pkt 5 uchwały) jest niewystarczające, bowiem ustalenia przedmiotowej uchwały, w tym kształcie, stoją w ewidentnej sprzeczności z przepisami ustawy, na które Rada Gminy Michałowice się powołuje i nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy.

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;
- 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.
- 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.

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”.*

Dodatkowo naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, nabiera również większego znaczenia, w kontekście ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice, przyjętego uchwałą Rady Gminy Michałowice Nr V/26/2011 z dnia 28 marca 2011 r. Zgodnie z ustaleniami części tekstowej studium („Ochrona przed powodzią” – Część A2 dotycząca kierunków zagospodarowania przestrzennego pkt 15.4, str. 179): „Wyznacza się obszar przeprowadzenia wód powodziowych o zasięgu 1%, zgodnie z rysunkiem. **Na obszarze tym zakazuje się lokalizacji trwałej zabudowy, za wyjątkiem obiektów infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, drogi wodnej oraz wyposażenia terenów rekreacyjnych i sportowych.”.**

Ponadto studium przewiduje: „**Tereny wyłączone z zabudowy. Do terenów wyłączonych z zabudowy zalicza się, wskazane na rysunku Studium: - obszary w strefie bezpośredniego zagrożenia powodziowego (wyznaczone przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej) – położone w dolinie rzeki Utraty i Raszynki, - obszary ZN, ZL i R.”.** (quod vide „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz obszary obowiązkowego lub zamierzonego sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego” - Część A2 dotycząca kierunków zagospodarowania przestrzennego pkt 16.2, str. 180).

**Z analizy części tekstowej studium, wynika zatem, iż na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej bezpośredniego zagrożenia powodzią), nie jest możliwa zabudowa.**

W myśl przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”. Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania zgodności planu miejscowego ze studium konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Podkreślić również należy, iż stopień związania planu miejscowego z ustaleniami studium jest uzależniony m.in. od szczegółowości zapisów studium. Zawsze jednak – niezależnie od zawartości części tekstowej i części graficznej studium – podstawę stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium, w rozumieniu art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią łącznie część tekstowa oraz część graficzna planu miejscowego i studium. Niemniej jednak cytowany przepis prawa wymaga aby, co do zasady, plan miejscowy nie zawierał sprzecznych ze studium ustaleń. Konsekwencją ww. przepisu, są również wymogi art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. zgodnie z którymi wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium.

Szczególny charakter studium i jego znaczenie w procesie planistycznym podkreśla ustawodawca w art. 27 ustawy o p.z.p. stanowiąc, iż zmiana studium lub planu miejscowego następuje w takim trybie, w jakim są one uchwalane. Jednocześnie – stosownie do art. 28 ust. 1 ustawy – naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W związku z powyższym, realizacja polityki przestrzennej gminy, zawartej w ustaleniach studium, winna następować w planach miejscowych, co w przypadku przedmiotowej uchwały nie ma miejsca. Zarzut ten nie dotyczy tylko przeznaczenia terenów pod zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia, o czym mowa niżej.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, organ stanowiący nie był uprawniony do przeznaczenia terenów pod zabudowę, bądź do dopuszczenia do zabudowy

w ramach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, naruszył w ten sposób art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej, pozostając w zgodności z przepisami odrębnymi z zakresu Prawa wodnego (art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne) 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** obszarów szczególnego zagrożenia powodzią **dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 1.ZP/U i 2.ZPU.**

W studium dokonuje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia. Choć nie ma ono mocy aktu powszechnie obowiązującego, nie jest aktem prawa miejscowego, to jako akt planistyczny określa politykę przestrzenną gminy i bezwzględnie wiąże organy gminy przy sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Określone obszary gminy mogą być zatem przeznaczone w planie miejscowym pod zabudowę lub funkcję danego rodzaju, jeśli wcześniej w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, gmina wskaże te obszary, jako przewidziane pod taką zabudowę lub taką funkcję. Ustalenia planu miejscowego są konsekwencją zapisów studium. W ramach uprawnień wynikających z władztwa planistycznego gmina może zmienić w planie miejscowym dotychczasowe przeznaczenie określonych obszarów gminy, ale tylko w granicach zakreślonych ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

W ocenie organu nadzoru, inne przeznaczenie określonego terenu w planie miejscowym, niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie prawa podobnie zresztą, jak naruszenie określonych w studium wskaźników (tzw. parametrów urbanistycznych).

Analiza rysunku studium, przedstawiająca kierunki rozwoju przestrzennego wraz z legendą, oraz tekstu studium, prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie, ustalenia planu odnoszące się do jednostki terenowej 1.ZP/U (teren zieleni urządzonej i zabudowy usługowej) pozostają w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice.

Zgodnie z częścią graficzną studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (rysunek podstawowy: Struktura funkcjonalna – przestrzenna, skala 1:10000, Część C) obszar oznaczony w planie symbolem 1.ZP/U, został określony jako *tereny otwarte w ciągu rzek/pasam zieleni/oraz tereny cenne pod względem przyrodniczo-krajobrazowym wymagające ochrony* (tereny oznaczone symbolem ZN). Z kolei z analizy części tekstowej studium, w szczególności zaś z jego ustaleń zawartych w „*Kierunkach zagospodarowania przestrzennego – ustalenia szczegółowe dla obszarów o różnych kierunkach przeznaczenia*” – Część A2 pkt. 9.3.16, str. 139, jednoznacznie wynika, że podstawowe kierunki przeznaczenia terenów oznaczonych symbolem ZN to: „- *zadrzewienia i niewielkie powierzchnie leśne (do 15 ha); - stawy hodowlane; - użytki zielone; wody płynące i stojące oraz zbiorniki retencyjne; - urządzenia służące ochronie przeciwpowodziowej i ochronie środowiska.*”.

Z kolei w ramach ustaleń dotyczących dopuszczalnych kierunków przeznaczenia terenów, ustalono następujący dopuszczalny zakres zmian przeznaczenia: „1) *zieleń urządzona wraz z ciągami spacerowymi i rowerowymi i urządzeniami terenowymi przeznaczonymi na cele sportu i rekreacji; 2) tereny rolnicze; 3) użytki ekologiczne; 4) drogi, obiekty służące ochronie środowiska oraz elementy systemów infrastruktury technicznej, za wyjątkiem składowisk odpadów.*”, oraz wprowadzono ograniczenia zmian przeznaczenia w postaci : „*zakazu lokalizacji zabudowy.*”.

**Z przytoczonych powyżej ustaleń części tekstowej oraz graficznej studium wynika, że na terenie 1.ZP/U nie jest możliwa jakakolwiek zabudowa, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

Zdaniem organu nadzoru, ustalenia studium w brzmieniu: „*Niniejsze Studium określa przeznaczenie terenów o powierzchni co najmniej 1 ha. Szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące*



przeznaczenia poszczególnych działek oraz terenów o powierzchni mniejszej niż 1ha powinny następować w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Zasięgi wydzielen terenowych należy traktować orientacyjnie. Stanowią one wytyczne do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i należy je w nich uszczegółowić. Dopuszcza się doprecyzowanie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego granic pomiędzy terenami o różnych funkcjach, oznaczonych na rysunku Studium jako linie rozgraniczające tereny – do uszczegółowienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.” (str. 110), nie uzasadniają w żaden sposób wprowadzania zabudowy na terenach, dla których studium ewidentnie jej zakazuje.

Zgodnie z ustaleniami części tekstowej studium, dla jednostki terenowej Z-UK, graniczącej od strony wschodniej z terenem ZN, w zakresie wytycznych do planów miejscowym, znajduje się zapis w brzmieniu: „**doprecyzować wschodnią granicę zabudowy Z-UK (z terenami ZN) w Komorowie Wsi, oznaczoną na rysunku Studium; przesunięcie – nie dalej jednak niż do 30m na wschód, z uwzględnieniem watorów przyrodniczych, po szczegółowych analizach i uzgodnieniach, szczególnie pod kątem ustalenia dokładnych granic terenów zalewowych;**” (str. 125). Powyższe ustalenie potwierdzają również zapisy studium w brzmieniu: „**Tereny wyłączone z zabudowy. Do terenów wyłączonych z zabudowy zalicza się, wskazane na rysunku Studium: - obszary w strefie bezpośredniego zagrożenia powodziowego (wyznaczone przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej) – położone w dolinie rzeki Utraty i Raszynki, - obszary ZN, ZL i R. Dopuszcza się w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego uszczegółowienie linii rozgraniczających tereny wyłączone z zabudowy i tereny przeznaczone pod zabudowę, w miejscach wskazanych na załącznikach graficznych C i C7.**” („Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz obszary obowiązkowego lub zamierzonego sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego” - Część A2 dotycząca kierunków zagospodarowania przestrzennego pkt 16.2, str. 180) oraz rysunki studium: rysunek podstawowy: Struktura funkcjonalna – przestrzenna, skala 1:10000, Część C i Planowanie przestrzenne – zamierzenia związane ze sporządzeniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, skala 1:10000, Część C7.

Zatem tylko, część terenu oznaczonego w studium symbolem ZN, mogła mieć takie przeznaczenie w planie miejscowym, jak dla terenu Z-UK. Przeznaczenie to jednak nie mogło ulec zmianie dla terenów ZN położonych dalej niż 30 m od wschodniej granicy z terenem Z-UK, co więcej zmiana przeznaczenia nie mogła nastąpić dla terenów zalewowych. **Tym samym przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem 1.ZP/U w odległości powyżej 30 m licząc od wschodniej linii rozgraniczającej terenu 1.KDW jest sprzeczne z ustaleniami studium, co stanowi o naruszeniu art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.**

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 XLI/383/2014 Rady Gminy Michałowice z dnia 30 września 2014 r. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Michałowice obszaru „Bugaj” w Komorowie-Wsi w części dotyczącej ustaleń:

- § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1.ZP/U i 2.ZP/U w zakresie, w jakim są one położone w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
  - § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do części terenu oznaczonego symbolem 1.ZP/U usytuowanego w odległości powyżej 30 m w kierunku wschodnim, licząc od wschodniej linii rozgraniczającej terenu 1.KDW, nie więcej jednak niż do wyznaczonej granicy obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.
- 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*