



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 23 września 2024 r.

Poz. 9075

Rozstrzygnięcie nadzorcze Nr WP-I.4131.176.2024

Wojewody Mazowieckiego

z dnia 20 września 2024 r.

dotyczy uchwały Nr V.57.2024 Rady Miasta Pruszkowa z 29 sierpnia 2024 r. „*w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Kopernika - Obszar II*”.

**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 20 września 2024 r.

WP-I.4131.176.2024

Rada Miasta Pruszkowa**Rozstrzygnięcie nadzorcze**

Działając na podstawie art. 91 ust. 1, w związku z art. 86 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 609 i 721)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr V.57.2024 Rady Miasta Pruszkowa z 29 sierpnia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Kopernika - Obszar II”, w odniesieniu do ustaleń:

- § 8 ust. 12, w zakresie w jakim dopuszcza budowę i nadbudowę budynków na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MW;
- § 17 ust. 4 pkt 8, w zakresie w jakim dopuszcza nadbudowę budynków na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem MW.

Uzasadnienie

Na sesji 29 sierpnia 2024 r. Rada Miasta Pruszkowa podjęła uchwałę Nr V.57.2024 „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Kopernika - Obszar II”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 20 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, w związku z „art. 66 ust. 2 oraz art. 67” ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”.

Powyzszą uchwałę doręczono organowi nadzoru 3 września 2024 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa z 2 września 2024 r., znak: BRM.0007.40.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 10 września 2024 r. przy piśmie Prezydenta Miasta Pruszkowa

z 9 września 2024 r., znak: WPP.6721.33b.10.2015.2024, w odpowiedzi na pismo Wojewody Mazowieckiego z 5 września 2024 r., znak: WP-I.4130.768.2024, zawierające wezwanie do przekazania pełnej dokumentacji prac planistycznych do przedmiotowej uchwały.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miasta Pruszkowa zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 17 września 2024 r., znak: WP-I.4131.176.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień.

W tym przypadku, biorąc pod uwagę odpowiedź Prezydenta Miasta Pruszkowa z 18 września 2024 r., znak: WPP.6721.33b.11.2023, na ww. zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego, organ nadzoru uwzględnił wyjaśnienia dotyczące realizacji ograniczenia sytuowania budowli i budynków, o którym mowa w § 13 ust. 4 uchwały, w kontekście sposobu określenia nieprzekraczalnych linii zabudowy, w ramach terenów oznaczonych symbolami **E** i **U/KK**.

Jednocześnie organ nadzoru wskazuje, że 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 istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa,

graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. 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.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że **skoro pismami z 21 września 2023 r., znak: WPP.6721.33b.3.2023, WPP.6721.33b.2.2023, WPP.6721.33b.1.2023, WPP.6721.33b.4.2023, Prezydent Miasta Pruszkowa wystąpił z wnioskiem odpowiednio o uzgodnienie i zaopiniowanie projektu przedmiotowego planu miejscowego, zaś Rada Miasta Pruszkowa zainicjowała proces sporządzania planu miejscowego uchwałą Nr IV.24.2015 z 29 stycznia 2015 r., to zastosowanie w tej sprawie znajdują przepisy ustawy o p.z.p. w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej.**

Jednocześnie należy wyjaśnić, że skoro zgodnie z treścią art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1087, z późn. zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r.: *„1. Do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związków metropolitalnych, a także ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy: 1) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub do sporządzenia lub zmiany ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i 2) ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu studium lub planu do publicznego wglądu - stosuje się przepisy dotychczasowe.”*, to w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały przepisy ww. ustawy Prawo wodne, **obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.**

W związku z powyższym należy wskazać, iż **wbrew decyzji Zastępcy Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 9 października 2023 r., znak: WA.RPP.610.558.2023.ML, z której wynika, iż: „(...) Odnosząc się do proponowanego projektu**

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stwierdzono, w części tekstowej zamieszczono informacje, dotyczące występowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, a także zawarto zapis, który mówi o tym, że w granicach występowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się zagospodarowanie na zasadach określonych w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego dotyczącego ochrony przed powodzią.. Dodatkowo, w przedłożonym projekcie, **dla granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ustala się zakaz zabudowy z wyjątkiem urządzeń związanych z niezbędną ochroną przeciwpowodziową, urządzeń infrastruktury technicznej oraz innego zagospodarowania na zasadach określonych w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego dotyczących ochrony przed powodzią. Dopuszcza się wyłącznie remonty i przebudowę istniejących obiektów budowlanych. (...)**”, **w części tekstowej uchwały wprowadzono możliwość zarówno budowy nowych budynków, jak również nadbudowy, odbudowy i wymiany istniejących budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią dla terenu oznaczonego symbolem MW.**

Zgodnie bowiem z treścią ustaleń:

- ogólnych, zawartych w **§ 8 ust. 12** uchwały, w brzmieniu: „**12. Pod warunkiem stosowania określonych w planie parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu dopuszcza się budowę, wymianę, remont, przebudowę, nadbudowę, dostosowanie zabudowy do obowiązujących wymogów technicznych oraz wprowadzanie urządzeń technicznych polepszających warunki użytkowania budynków, zmianę kolorystyki elewacji oraz zmiany konstrukcji i pokrycia dachów. Dopuszcza się rozbudowę budynków z uwzględnieniem nieprzekraczalnych i obowiązujących linii zabudowy.**”;
- szczegółowych, zawartych w **§ 17 ust. 4 pkt 8** uchwały, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem **MW**, określono: „**4. W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu na działce budowlanej, ustala się: (...)** **8) dopuszczenie zachowania istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych, z możliwością ich odbudowy, rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, odpowiednio w ramach ustaleń pkt 1-7, z wyłączeniem rozbudowy budynków położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (10 i 100 lat).**”;

podczas gdy w treści przywołanego powyżej **§ 17 ust. 4 pkt 1 – 7** uchwały, **dla terenu oznaczonego symbolem MW**, w części usytuowanego w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, **poza nakazem sytuowania budynków z zachowaniem obowiązujących i nieprzekraczalnych linii zabudowy, z uwzględnieniem ustaleń § 5 ust. 1 pkt 5 i 6 (vide § 17 ust. 4 pkt 1 uchwały), ustala się także:** „**2) dopuszczenie sytuowania budynków (ściany bez otworów) bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości 1,5 m od tej granicy; 3) w przypadku realizacji budynków od**

strony granicy działki – dojazdu nie wyznaczonego na rysunku planu, **ustala się zakaz ich sytuowania w odległości mniejszej niż 4 m od granicy tej działki**; 4) minimalną intensywność zabudowy – 0,1; 5) maksymalną intensywność zabudowy – 3,0; 6) zasady realizacji miejsc do parkowania – odpowiednio zgodnie z ustaleniami § 10; 7) **dla nowej zabudowy, ustala się: a) maksymalną wysokość zabudowy – 20 m, w tym dla budynków nie więcej niż 5 kondygnacji nadziemnych, b) zakaz realizacji antresoli, c) dopuszczenie wszystkich form dachów o maksymalnym kącie nachylenia połaci dachu 35°, d) minimalną powierzchnię nowo wydzielanej działki budowlanej (zabudowanej lub bez zabudowy): 400 m²;**”.

Tym samym należy stwierdzić, iż **mimo określenia w sposób prawidłowy w § 13 ust. 2 uchwały, że: „2. W granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2, ustala się **zakaz zabudowy** z wyjątkiem urządzeń związanych z niezbędną ochroną przeciwpowodziową, urządzeń infrastruktury technicznej oraz innego zagospodarowania na zasadach określonych w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego dotyczących ochrony przed powodzią. Dopuszcza się wyłącznie remonty i przebudowę istniejących obiektów budowlanych.”**, to wbrew decyzji Zastępcy Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 9 października 2023 r., znak: WA.RPP.610.558.2023.ML, w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią usytuowanych w ramach terenu oznaczonego **MW** wynika możliwość:

- **budowy, wymiany, nadbudowy pod warunkiem stosowania określonych w planie parametrów i wskaźników (quod vide § 8 ust. 12 uchwały);**
- **zachowania istniejących budynków mieszkalnych i gospodarczych, z możliwością ich odbudowy, nadbudowy, odpowiednio w ramach ustaleń pkt 1-7 (quod vide § 17 ust. 4 pkt 8 uchwały),**

przy zastosowaniu ustaleń m.in. § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały, z których wynika dopuszczenie sytuowania budynków (ściany bez otworów) bezpośrednio przy granicy działki budowlanej lub w odległości 1,5 m od tej granicy, a także w przypadku realizacji budynków od strony granicy działki – dojazdu nie wyznaczonego na rysunku planu, ustala się zakaz ich sytuowania w odległości mniejszej niż 4 m od granicy tej działki.

Powyższe potwierdza również fakt, iż w ustaleniach szczegółowych § 17 uchwały, w odniesieniu do terenu **MW**, nie zawarto w ogóle odesłania do przywołanej powyżej treści § 13 ust. 2 uchwały, lecz określono tylko w ust. 4 pkt 8 tego § 17, wyłączenie **rozbudowy budynków położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią (10 i 100 lat).**

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „2. W planie miejscowym **określa się obowiązkowo: (...)** 7) **granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie**

odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;”.

Ponadto, zgodnie z mającym zastosowanie § 4 pkt 7 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), ustalenia części tekstowej planu miejscowego powinny zawierać nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów dotyczące granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, w tym narażonych na niebezpieczeństwo powodzi.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć przepisy ustawy Prawo wodne, w szczególności zaś **art. 166 ust. 2 pkt 5, ust. 8 i ust. 10 pkt 1, 2, 3, 4 i 5**, z których wynika odpowiednio, iż: *„2. Projekty: (...) 5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, (...) - wymagają uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 8. W decyzji, o której mowa w ust. 5, określa się wymagania lub warunki dla: 1) planowanej zabudowy, 2) planowanego zagospodarowania - terenów położonych na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. (...) 10. Uzgodnienia, o którym mowa w ust. 2, odmawia się, jeżeli planowana zabudowa lub planowane zagospodarowanie terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią: 1) naruszają ustalenia planu gospodarowania wodami na obszarze dorzecza; 2) naruszają ustalenia planu zarządzania ryzykiem powodziowym; 3) stanowią zagrożenie dla ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków; 4) naruszają funkcjonowanie infrastruktury krytycznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym; 5) utrudniają zarządzanie ryzykiem powodziowym.”.*

Należy zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu. Oznacza to w tym przypadku, że każda realizacja nowej zabudowy, o której mowa wprost w ustaleniach § 8 ust. 12 uchwały, nie musiałaby uwzględniać określonych tylko na rysunku planu linii zabudowy, lecz mogłaby być realizowana zgodnie z ustaleniami tekstu planu zawartymi w § 17 ust. 4 pkt 2 i 3 uchwały, w tym również w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią w ramach terenu oznaczonego symbolem **MW**.

Mając na uwadze treść **§ 13 ust. 2 uchwały**, z którego wprost wynika **wyłącznie** możliwość **remontu i przebudowy istniejących obiektów budowlanych**, należy zauważyć, iż pojęcie

„przebudowa” zostało zdefiniowane w art. 3 pkt 7a ustawy Prawo budowlane, zgodnie z którym „należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;”.

Powyższe oznacza, że dokonując przebudowy dokonuje się jedynie zmiany parametrów użytkowych i technicznych, nie jest zatem możliwe dokonywanie zmiany gabarytu obiektu, w tym jego wysokości, szerokości, długości, liczby kondygnacji, kubatury, intensywności czy powierzchni zabudowy. Dokonanie przebudowy nie wpływa przy tym również na powierzchnię biologicznie czynną. Powyższe dotyczy również „remontu”, o którym mowa w art. 3 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, rozumianego jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, z dopuszczeniem stosowania wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Tymczasem, realizacja budowy i nadbudowy, dopuszczonej w ustaleniach ogólnych § 8 ust. 12 uchwały, wiąże się ze zmianą intensywności zabudowy, a także ze zmniejszeniem minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej. Powyższe znajduje również swoje potwierdzenie w definicji zawartej w § 5 ust. 1 pkt 4 samej uchwały, z której wprost wynika, iż: „1. Ilekroć w uchwale jest mowa o: (...) 4) **nadbudowie** – należy przez to rozumieć **rodzaj budowy, w wyniku której powstaje nowa część istniejącego już obiektu budowlanego i zwiększają się jego parametry takie jak wysokość, powierzchnia użytkowa czy kubatura, ale nie zwiększa się powierzchnia zabudowy obiektu;**”.

Organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie.

Zgodność planu miejscowego z przepisami odrębnymi, o której mowa w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dacie podjęcia uchwały, nie sprowadza się jedynie do wskazania obszarów w planie miejscowym, na których te przepisy odrębne mają obowiązywać. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., nie ma na celu jedynie wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym

szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

Istotą regulacji planu miejscowego w omawianym zakresie, nie jest tylko i wyłącznie wskazanie samych granic obszarów chronionych, w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych, w części tekstowej uchwały, ale sformułowanie konkretnych ustaleń w tych aktach polityki przestrzennej gminy, mających na celu ochronę zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.).

Analizując powyższe przepisy organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym **konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP, np. poprzez uwzględnienie wymagań określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 9 października 2023 r., znak: WA.RPP.610.558.2023.ML, wraz z zachowaniem wewnętrznej spójności części tekstowej uchwały, z częścią graficzną, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.**

Kwestia konieczności uwzględnienia przepisów odrębnych w ustaleniach planu miejscowego znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „*Shuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów.*”;
- WSA w Warszawie z 20 stycznia 2016 r., sygn. akt IV SA/Wa 2894/15: „*Zawarcie w planie miejscowym ustaleń odwołujących się do stosowania i uwzględniania przepisów odrębnych winno znaleźć odzworowanie poprzez realizację tych przepisów w ustaleniach planistycznych.*”.

W związku z powyższym należy stwierdzić, iż **przy podejmowaniu przedmiotowej uchwały doszło do powstania wykluczających się wzajemnie ustaleń części tekstowej planu, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenu położonego w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu**

miejscowego, a także istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania, z uwagi na istotne naruszenie przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9, art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Miasta Pruszkowa podejmując uchwałę w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, poprzez uwzględnienie faktu, że w obowiązującej regulacji prawnej obowiązuje państwowy i samorządowy ład przestrzenny. Decydując się na odejście od państwowego porządku prawnego przez przejście na samorządowy ład przestrzenny, regulacja zawarta w każdym planie miejscowym musi pozostawać w zgodzie z prawem, a nadto być regulacją pełną. Przepisy prawa, a zatem ustawy o p.z.p. oraz przepisy wykonawcze wyznaczają, przedmiot pełnej regulacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że braki, błędne ustalenia, a także naruszenia przepisów odrębnych w tym zakresie przesądzają o naruszeniu prawa (tak: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, 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. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

Tymczasem, prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkować powinno wprowadzeniem jednoznacznego zakazu zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z dopuszczeniem wyłącznie remontu i przebudowy istniejących obiektów budowlanych.

Tożsamość, co do zasady, zakazy zawarte były w nieobowiązujących już przepisach ustawy z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. z 2017 r. poz. 1121), szeroko komentowanych w ramach stanowiska judykatury, w przedmiocie obszarów szczególnego zagrożenia powodzią. W przypadku tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 21 października 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 3051/14, w którym Sąd stwierdził: *„Zgodzić się należało z twierdzeniem Wojewody, że takie ustalenia części graficznej i tekstowej planu mogą wywołać u przeciętnego odbiorcy przekonanie, że każda nieruchomość znajdująca się na terenach oznaczonych symbolami m.in. MN, U, MNU – może być zabudowana, podczas gdy taka możliwość istnieje wyłącznie w razie uzyskania indywidualnej decyzji przewidzianej w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego. Mając na uwadze, że analizowane postanowienia uchwały dotyczą tak istotnych treści prawa własności przysługującego poszczególnym podmiotom do nieruchomości objętych obszarem szczególnego zagrożenia powodzią, to wszelkie ograniczenia wynikające z powszechnego zakazu zabudowy powinny być w sposób jednoznaczny przewidziane w przyjmowanych rozwiązaniach planistycznych. Podkreślenia wymaga to, że Sąd Wojewódzki błędnie zarzuty skargi potraktował jako równoznaczne z domaganiem się przez organ nadzoru wprowadzenia do planu miejscowego zakazu zabudowy i rozbudowy obiektów istniejących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. Jak trafnie podniesiono w skardze kasacyjnej realizacja wymogów przewidzianych w art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. nie oznacza, że ustawowy zakaz zabudowy z art. 88l ust. 1 Prawa wodnego ma być literalnie powtórzony w ramach ustaleń planistycznych, ale powinien być uwzględniony przez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będą naruszać przepisów odrębnych. Niewłaściwe jest również wnioskowanie Sądu Wojewódzkiego, że zwolnienie od zakazu zabudowy przewidziane w art. 88l ust. 2 Prawa wodnego może być uzależnione od dopuszczalności zabudowy terenu w planie miejscowym. Jak wynika wyraźnie z wymienionego przepisu dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może w drodze decyzji zwolnić od ustawowych zakazów obowiązujących na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, o ile zamierzone działanie nie utrudni ochrony przed powodzią. Reasumując stwierdzić należy, że wynikający z art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p. obowiązek określenia w planie miejscowym granic i sposobu zagospodarowania obszaru szczególnego zagrożenia powodzią nie może być realizowany przez samo wskazanie granic takiego obszaru w części graficznej oraz formalne odwołanie się do przepisów odrębnych w części tekstowej uchwały, lecz konieczne jest także określenie przeznaczenia*

terenów i sposobu ich zagospodarowania, które nie będzie sprzeczne z ograniczeniami i zakazami ustanowionymi w obowiązujących przepisach odrębnych. Konieczność uwzględnienia w aktach planistycznych zakazu zabudowy uregulowanego w art. 88l ust. 1 Prawa budowlanego znajduje potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego (por. wyroki NSA: z 12 lipca 2012 r., II OSK 1063/12; z 19 listopada 2014 r., II OSK 1530/14; z 9 czerwca 2014 r., II OSK 3088/13).”

Analogiczne stanowisko zawarto w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 8 stycznia 2015 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2674/14, w którym dobitnie stwierdzono, że: *„W myśl art. 15 ust. 1 u.p.z.p. organ wykonawczy gminy sporządza projekt planu miejscowego m.in. zgodnie z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem. W planie miejscowym, określa się obowiązkowo m.in. "(...) granice i sposoby zagospodarowania (...) obszarów szczególnego zagrożenia powodzią" (art. 15 ust. 2 pkt 7 u.p.z.p.). Ustalenia wiążące gminę przy sporządzaniu planu miejscowego zawarte są m. in. w ustawie z dnia 18 lipca 2001 Prawo wodne. (...) 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. Rada gminy, nie posiada uprawnienia, wyrażonego w formie upoważnienia ustawowego, do umieszczania w planie zagospodarowania przestrzennego, kwestii dotyczących uzyskania decyzji administracyjnych, o których mowa w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego. Wszelkie kompetencje i formy działania właściwych organów określone zostały przez ustawodawcę, wobec czego Rada Gminy Wyszaków nie posiada kompetencji do formułowania ustaleń w tym zakresie. W tym kontekście, za niedopuszczalne należy uznać formułowanie ustaleń, o których mowa w § 14 pkt 1, 2, 8, 9, 13, 14, 15 i 20 zaskarżonej uchwały. W ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych terenów znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią, przewidziano możliwość różnych form zabudowy oraz rozbudowy istniejących obiektów budowlanych, z zaznaczeniem jedynie, iż należy dla tych obszarów stosować przepisy Prawa wodnego. Podkreślić trzeba, że ilekroć ustawodawca chce wprowadzić wymóg uzyskania zwolnienia, wprost o tym stanowi w ustawie. Kompetencje i zadania właściwych organów określone są w konstytucji i ustawie i nie mogą być*

powtarzane, bądź modyfikowane w akcie prawa miejscowego. 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. Słuszne jest stanowisko skarżącego kasacyjnie, iż ustawowy zakaz nie może być powtórzony literalnie w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględniony poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów. Zatem jednoczesne wskazanie w zaskarżonej uchwale obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jako terenów inwestycyjnych narusza kompetencje dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, bowiem jak wskazano wyżej, do jego wyłącznej właściwości należy każdorazowo ocena, czy dana inwestycja może być zrealizowana, a jeśli tak to również przesądza o jej lokalizacji. Zatem zapisy m.p.z.p. powinny być jednoznaczne, a na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz sytuowania obiektów budowlanych, bowiem tylko decyzja właściwego organu wydana na podstawie art. 88l ustawy Prawo wodne może zezwalać na pobudowanie. Porównanie tekstu planu oraz odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium prowadzi do wniosku, że we wskazanych przez Wojewodę obszarach istotnie może występować sprzeczność między tekstem i rysunkiem planu, w zakresie rozumienia oznaczeń terenów szczególnie zagrożonych powodzią i wyjaśnienia, czy tereny zalewowe należą do tej kategorii ochronnej, co wymagało przede wszystkim przeanalizowania przez Sąd I instancji przywołanych wyżej przepisów i wyprowadzenia stosownych wniosków.”.

Identyczne stanowisko zawarto także w innych wyrokach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w tym m.in. z: 19 listopada 2014r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 27 września 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3135/15; 21 czerwca 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2592/14; 19 listopada 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1530/14; 10 lipca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 392/14; 9 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3083/13.

Mając na uwadze powyższe, a także definicję nadbudowy zawartą w § 5 ust. 1 pkt 4 uchwały, ponownie należy stwierdzić, iż w ustaleniach części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, dla terenu oznaczonego symbolem **MW** wprowadzono *de facto* możliwość realizacji budynków oraz ich nadbudowy, odbudowy i wymiany w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, a tym samym doszło do istotnego naruszenia przepisów art. 15 ust. 1, ust. 2 pkt 7 i 9, art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego.

Biorąc pod uwagę fakt, iż organ nadzoru nie ma możliwości redagowania uchwały przy wydawaniu rozstrzygnięcia nadzorczego, istnieje konieczność stwierdzenia nieważności

uchwały w części, o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu miejscowego w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenu oznaczonego symbolem MW oraz ograniczeń w jego użytkowaniu, z uwzględnieniem przepisów odrębnych dotyczących obszarów szczególnego zagrożenia powodzią.

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 24 sierpnia 2023 r., sygn. akt **VIII SA/Wa 264/23**, po rozpoznaniu analogicznej sprawy ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Nr XLII/293/2021 Rady Miejskiej w Nowym Mieście „na” Pilicą z 28 grudnia 2021 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Nowe Miasto nad Pilicą dla działki nr ewid. 897, obręb Wólka Magierowa”, w którym Sąd stwierdził, że: „(...) Przedmiotem kontroli w niniejszej sprawie jest uchwała Rady Miejskiej z 28 grudnia 2021 r. w sprawie uchwalenia m.p.z.p., a wycg do jej kontroli ma zastosowanie przepis art. 28 ust.1. u.p.z.p., zgodnie z którym istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym przewidziano dwie podstawowe przesłanki oceny zgodności z przepisami prawa uchwały o miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. (...) Należy podkreślić, że Wojewoda w złożonej skardze zawarł zarzuty dotyczące naruszenia zarówno zasad sporządzania planu miejscowego, jak i trybu jego sporządzania. Przepis art. 166 ust. 1 pkt 1 P.w. przewiduje, iż w celu zapewnienia ochrony ludności imienia przed powodzią w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się obszary szczególnego zagrożenia powodzią. W związku z tym projekt planu miejscowego wymaga uzgodnienia z Wodami Polskimi w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w.). Powyższe zasady mają odzwierciedlenie w przepisach u.p.z.p. I tak: zgodnie z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym obligatoryjnie określa się granice i sposoby zagospodarowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Natomiast zgodnie z art. 17 u.p.z.p., określającym procedurę planistyczną, wójt, burmistrz albo prezydent miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego podejmuje określone w tym przepisie kolejne czynności, w tym m.in. występuje uzgodnienie projektu planu z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p.). (...) Istotą sporu w przedmiotowej sprawie jest ocena, czy kontrolowany m.p.z.p. został uchwalony

z uwzględnieniem wymogów organu uzgadniającego w zakresie ustalenia granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz ustalenia w związku z tym zakazu zabudowy na tym obszarze (§ 10 uchwały). Racje ma organ, że plan miejscowy musi być zgodny z przepisami obowiązującymi w dacie jego uchwalenia, tj. w tym przypadku 28 grudnia 2021 r. Z akt administracyjnych sprawy wynika, że na tę datę Rada Miasta dysponowała dwiema odmownymi decyzjami Dyrektora RZGW: z 18 września 2020 t. oraz 18 marca 2021 r. Z uwagi na treść uzgodnienia organ był zobowiązany tak przygotować projekt planu miejscowego, aby wprowadzić uwagi i zmiany wynikające z decyzji odmawiającej jego uzgodnienia. Jak słusznie zauważył skarżący, w przedmiotowych aktach administracyjnych znajduje się pismo z 5 stycznia 2022 r., w którym organ zwrócił się do Dyrektora RZGW o ponowne uzgodnienie projektu planu miejscowego. Należy zauważyć, że czynność ta miała miejsce już po uchwaleniu m.p.z.p., a więc poza procedurą planistyczną dotyczącą kontrolowanej uchwały. Rzeczywiście organ oraz Dyrektor RZGW prowadzili wymianę dokumentacji za pomocą poczty elektronicznej, w wyniku czego organ uzgadniający otrzymał skorygowany projekt przedmiotowego planu, jednak miało to miejsce po uchwaleniu zaskarżonej uchwały, tj. 12 stycznia 2022 r. Nie znajduje żadnego uzasadnienia tłumaczenie organu zawarte w odpowiedzi na skargę, że było to potwierdzenie wykonanej procedury uzgodnieniowej przed uchwaleniem planu, bo nie odnaleziono pisma skierowanego do Dyrektora RZGW w celu uzgodnienia projektu m.p.z.p. w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. Ostatecznie organ uzgadniający wydał pozytywną decyzję dopiero 20 stycznia 2022 t., jednak ta czynność nastąpiła również po uchwaleniu zaskarżonej uchwały. Trudno zrozumieć z odpowiedzi na skargę, jaki projekt planu organ przesłał Dyrektorowi RZGW celem uzgodnienia 12 stycznia 2022 r. w ślad za pismem z 5 stycznia 2022 t., jeżeli już 28 grudnia 2021 t. Rada Miasta podjęła uchwałę w przedmiocie m.p.z.p. Z porównania dat i analizy poszczególnych czynności organu wynika, że Rada Miejska uchwaliła m.p.z.p., którego projekt nie uzyskał uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. i art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w., tj. w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji **rozwiązania przyjęte w zaskarżonej uchwale są tożsame z projektem planu, którego nie uzgodniono decyzją Dyrektora RZGW z 18 marca 2021 r.** Wynika to jednoznacznie z pisma Dyrektora RZGW z 4 marca 2022 r., który wyjaśniał Wojewodzie jego wątpliwości zawarte w piśmie z 9 lutego 2022 r. Dodatkowo w piśmie z 19 czerwca 2022 r. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że **Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy w wersji, dla której odmówiono uzgodnienia, nie zaś w wersji uzgodnionej.** W orzecznictwie sądów administracyjnych (por. orzeczenia wskazane w skardze) oraz doktrynie przyjmuje się jednolicie, że **pominięcie etapu uzgodnień stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego. Ratio legis instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym**

(relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck Warszawa 2011, s.229). Zatem należy przyjąć, że błędne wyznaczenie na rysunku planu miejscowego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia, stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały na podstawie art.28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że naruszenie zasad i procedury uchwalania planu miejscowego w przedmiotowej sprawie dotyczy obligatoryjnego elementu na tyle istotnego, że koniecznym jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały w całości i ponowienie przez Radę Miasta procedury planistycznej. (...)”.

Podsumowując, należy wyraźnie podkreślić, że w tym przypadku ewidentna sprzeczność tekstu uchwały w zakresie możliwości budowy nowych budynków i nadbudowy istniejącej zabudowy w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, **narusza w sposób istotny, zasady i tryb sporządzenia planu miejscowego, a także narusza właściwość organów w tym zakresie, i w konsekwencji skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w części, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń tekstu planu.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także mając na uwadze dyspozycję art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p. i art. 91 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, stwierdzić należy, iż w przedmiotowej sprawie doszło do istotnego naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, a także naruszenia właściwości organów w tym zakresie, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

Istotność naruszenia zasad i trybu sporządzania planu miejscowego należy przy tym kwalifikować, jako bezwzględny wymóg spełnienia dyspozycji przepisów, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym. Istotność powyższych naruszeń należy również kwalifikować przez pryzmat rozwiązań przestrzennych w nim przyjętych.

Organ nadzoru wskazuje, że naruszenia nieistotne to naruszenia drobne, mało znaczące, niedotyczące istoty zagadnienia. Za nieistotne naruszenie należy uznać takie, które jest mniej doniosłe w porównaniu z innymi przypadkami wadliwości, jak nieścisłość prawna czy też błąd, który nie ma wpływu na istotną treść aktu (wyrok WSA w Szczecinie z 13 kwietnia 2006 r., sygn. akt II SA/Sz 1174/05, LEX nr 296073). Ustalenia, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

W odniesieniu do podstaw stwierdzenia nieważności aktów organu samorządowego przyjmuje się, że już z samego brzmienia art. 91 ust. 1 w związku z art. 91 ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym wynika, iż tylko istotne naruszenie prawa stanowi podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały (aktu) organu gminy. Za „*istotne*” naruszenie prawa uznaje się uchybienie, prowadzące do skutków, które nie mogą być akceptowane w demokratycznym państwie prawnym. Zalicza się do nich między innymi naruszenie przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, prawa ustrojowego oraz prawa materialnego, a także przepisów regulujących procedury podejmowania uchwał (por. M. Stahl, Z. Kmiecik: w Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego w świetle orzecznictwa NSA i poglądów doktryny, Samorząd Terytorialny 2001, z. 1-2, str. 101-102). Na powyższe wskazuje również stanowisko judykatury, w tym m.in. wyrażone w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 10 października 2017 r. sygn. akt IV SA/Wa 837/17, w którym Sąd stwierdził: „*Za istotne naruszenie prawa uznaje się bowiem uchybienie prowadzące do takich skutków, które nie mogą zostać zaakceptowane w demokratycznym państwie prawnym, które wpływają na treść uchwały. Do takich uchybień należą między innymi: naruszenie przepisów prawa wyznaczających kompetencje do wydania aktu, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego przez wadliwą ich wykładnię oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał, jeżeli na skutek tego naruszenia zapadła uchwała innej treści, niż gdyby naruszenie nie nastąpiło.*”.

Wobec ogólnie wyznaczonych wskazanymi przepisami ram prawnych i podstaw stwierdzenia nieważności aktów organów jednostek samorządu terytorialnego, wykładnia poszczególnych pojęć użytych w treści tych przepisów dokonywana jest w orzecznictwie sądów administracyjnych, przy uwzględnianiu poglądów doktryny. Wskazana regulacja, określając kategorie wad (istotne naruszenie prawa, nieistotne naruszenie prawa), wyznacza podstawy do stwierdzenia nieważności uchwały.

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu

na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym izbom obrachunkowym (art. 171 ust. 2 Konstytucji RP). Nadzór nad działalnością samorządu sprawowany jest według kryterium legalności.”*. Z powyższego wynika, że Konstytucja RP poddaje nadzorowi całą działalność samorządu terytorialnego wyłącznie z punktu widzenia legalności. Oznacza to, że organ nadzoru może badać działalność jednostki samorządu tylko co do jej zgodności z prawem powszechnie obowiązującym. Organy nadzoru mogą zatem wkraczać w działalność samorządu tylko wówczas, gdy zostanie naruszone prawo, nie są zaś upoważnione do oceny celowości, rzetelności i gospodarności działań podejmowanych przez samorząd (Komentarz do Konstytucji RP, Małgorzata Masternak - Kubiak).

Zgodnie z zasadą praworządności, wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP, organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa. Zobowiązanie organu do działania w granicach prawa oznacza w szczególności, że organ władzy publicznej powinien przestrzegać wszelkich norm związanych z kompetencjami tego organu, przy czym nie chodzi tu tylko o prawo materialne i ustrojowe, lecz także o normy procesowe (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2006 r. w sprawie sygn. akt U 4/06, publ. Legalis numer 79197). Z punktu widzenia wszelkich regulacji procesowych istotne jest także, że z zasady legalizmu wynika obowiązek rzetelnego wykonywania przez organy władzy publicznej powierzonych im zadań (tak: wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 czerwca 2002 r., w sprawie sygn. akt P 13/01, publ. Legalis numer 54429), przy czym w wyroku tym Trybunał stwierdził również, że zasada ta oznacza, że *na ograny władzy publicznej nałożony jest obowiązek działania na podstawie oraz w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Ich działania, podstawa i granice tych działań powinny być ściśle wyznaczone przez prawo. Niedopuszczalne jest zatem działanie bez podstawy prawnej - wykraczające poza te granice (por. np. wyrok TK z 14 czerwca 2000 r., P 3/00, OTK ZU nr 5/2000, poz. 138).*

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr V.57.2024 Rady Miasta Pruszkowa z 29 sierpnia 2024 r. „w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części obszaru miasta Pruszkowa – Kopernika - Obszar II”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, 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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/