



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 lutego 2024 r.

WNP-I.4131.15.2024

Rada Gminy Pomiechówek

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 2023 r. poz. 40, 572, 1463 i 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko w Gminie Pomiechówek”, w zakresie ustaleń:

- § 11 pkt 1 lit. b;
- § 11 pkt 5, w zakresie sformułowania: „(...) *mieszkalno-* (...)”;
- § 11 pkt 11, w zakresie sformułowania: „(...) *mieszkalno-* (...)”;
- części tekstowej i graficznej, odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: 1RM, 16MN, 27MN, 28MN, 35MN, 6MN/U, 20MN/U;
- części tekstowej i graficznej, odnoszącej się do terenów oznaczonych symbolami: 4MN, 34MN, 1MN/U i 4MN/U usytuowanych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.

Uzasadnienie

Na sesji 29 grudnia 2023 r. Rada Gminy Pomiechówek podjęła uchwałę Nr LIV/408/2023 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko w Gminie Pomiechówek”.

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 2023 r. poz. 977, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”, a także art. 67 ust. 3 ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Powyższą uchwałę doręczono organowi nadzoru 11 stycznia 2024 r. przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Pomiechówek z 5 stycznia 2024 r., znak: WOKiR 0711.1.2024, zaś dokumentację prac planistycznych doręczono 16 stycznia 2024 r. przy piśmie Wójta Gminy Pomiechówek z 4 stycznia 2024 r., znak: WNGP.6721.6.2019.MJ (27).

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów:

- art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i pkt 2a ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.) oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), z uwagi na brak jednoznacznego określenia przeznaczenia terenów w kontekście możliwości realizacji budynków *mieszkalniowo-usługowych*, w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wraz z dokonaniem jednoczesnej modyfikacji definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, co stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego;
- art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., z uwagi na ustalenie przeznaczenia terenu naruszającego ustalenia obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek, przyjętego uchwałą Nr VII/49/99 Rady Gminy Pomiechówek z 23 czerwca 1999 r., zmienionego uchwałami Rady Gminy Pomiechówek Nr XXVIII/207/05 z 13 lipca 2005 r., Nr LIII/305/10 z 27 października 2010 r., Nr XLII/330/2022 z 29 grudnia 2022 r., a także zarządzeniem zastępczym Wojewody Mazowieckiego z 20 marca 2017 r., zwanego dalej „*Studium*”, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego;
- art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), poprzez uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia z Wodami Polskimi, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenów położonych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.

Powyższe skutkowało wszczęciem postępowania nadzorczego i skierowaniem do Rady Gminy Pomiechówek zawiadomienia z 2 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.15.2024, wraz z prośbą o przekazanie stosownych wyjaśnień. Wojewoda Mazowiecki wystąpił również pismem z 29 stycznia 2024 r., znak: WNP-I.4130.59.2024, do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego.

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.

Ustawa o p.z.p. reguluje w sposób szczegółowy kwestie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego na terenie gminy, w tym postępowania zmierzającego do ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobu

ich zagospodarowania i zabudowy, co następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności wskazać należy, iż dokonując oceny prawnej podjętej uchwały należało uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Pomiechówek 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., przepisy wykonawcze, a także przepisy odrębne 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 też: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 listopada 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2253/15).

Na konieczność przestrzegania pełnej regulacji oraz konsekwencji braku spełnienia powyższego warunku wskazywał również Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w swym wyroku z 10 grudnia 2019 r. w sprawie sygn. akt II OSK 242/18, w którym stwierdzono, iż: *Stwierdzenie nieważności jedynie kolidujących z ustaleniami studium wskaźników oznacza, że regulacja zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 11 MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U i 15MN/U - części terenów oznaczonych symbolami: 5NIN, 6NIN, 17MN(U) i 18MN(U) przeznaczonych pod zabudowę szeregową - jest regulacją niepełną, naruszającą w sposób istotny zasady sporządzania planu miejscowego.*

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 obliuguje 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.

W świetle art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają w granicach i na podstawie prawa. Oznacza to, iż każde działanie organu władzy, w tym także Rady Gminy Pomiechówek, musi mieć oparcie w obowiązującym prawie. W zakresie konieczności przestrzegania granic kompetencji ustawowej oraz działania na podstawie i w granicach prawa należy przyjąć, iż organ stanowiący, podejmując akty prawne (zarówno akty prawa miejscowego, jak i akty, które nie są zaliczane do tej kategorii aktów prawnych) w oparciu o normę ustawową, musi ściśle uwzględniać wytyczne zawarte w upoważnieniu. Odstąpienie od tej zasady narusza związek formalny i materialny pomiędzy aktem wykonawczym a ustawą, co z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Upoważnienie do wydawania przepisów wykonawczych odgrywa bowiem podwójną rolę – formalną, tworząc podstawę kompetencyjną do wydawania aktów prawnych, oraz materialną, będąc gwarancją spójności systemu prawa oraz koherencji treściowej przepisów. Zarówno w doktrynie, jak również w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa administracyjnego jest zakaz domniemania kompetencji. Ponadto należy podkreślić, iż normy kompetencyjne powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie zakazuje się dokonywania wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzania kompetencji w drodze analogii. Na szczególną uwagę zasługuje tu wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 czerwca 2000 r. (K25/99, OTK 2000/5/141):

art. 87 ust. 1

Stosując przy interpretacji art. 92 ust. 1 konstytucji, odnoszących się do źródeł prawa, takie zasady przyjęte w polskim systemie prawnym, jak: zakaz domniemywania kompetencji prawodawczych, zakaz wykładni rozszerzającej kompetencje prawodawcze oraz zasadę głoszącą, że wyznaczenie jakiemuś organowi określonych zadań nie jest równoznaczne z udzieleniem mu kompetencji do stanowienia aktów normatywnych służących realizowaniu tych zadań, a także mając na względzie art. 7 konstytucji, należy przyjąć, że konstytucja zamyka system źródeł prawa powszechnie obowiązującego w sposób przedmiotowy – wymieniając wyczerpująco formy aktów normatywnych powszechnie obowiązujących, oraz

podmiotowy – przez jednoznaczne wskazanie organów uprawnionych do wydawania takich aktów normatywnych.

Gmina może zatem samodzielnie decydować o sposobie zagospodarowania terenu, wprowadzając do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jak też jego zmiany, bądź to precyzyjne zapisy, bądź też postanowienia ogólne dla poszczególnych terenów, pod tym jednak warunkiem, że następuje to bez naruszenia przepisów aktów wyższego rzędu. Wykroczenie poza zakres delegacji ustawowej stwarza zaś ryzyko powtórzenia lub modyfikacji norm obecnych w innych aktach prawnych, w tym także norm hierarchicznie wyższych zawartych w ustawach. Skutki takie są trudne do przewidzenia, stąd konieczność ścisłego przestrzegania granic umocowania prawnego do podejmowania uchwał.

Należy również wskazać, iż zgodnie z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283): „Do projektów aktów prawa miejscowego stosuje się odpowiednio zasady wyrażone w dziale VI, z wyjątkiem § 141, w dziale V, z wyjątkiem § 132, w dziale I w rozdziałach 1-7 i w dziale II, a do przepisów porządkowych - również w dziale I w rozdziale 9, chyba że odrębne przepisy stanowią inaczej.”. Zgodnie z:

- § 134 załącznika do rozporządzenia „Podstawą wydania uchwały i zarządzenia jest przepis prawny, który: 1) upoważnia dany podmiot do uregulowania określonego zakresu spraw; 2) wyznacza zadania lub kompetencje danego podmiotu.”;
- § 135 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu zamieszcza się przepisy prawne regulujące wyłącznie sprawy z zakresu przekazanego w przepisie, o którym mowa w § 134 pkt 1, oraz sprawy należące do zadań lub kompetencji podmiotu, o których mowa w § 134 pkt 2.”;
- § 137 załącznika do rozporządzenia „W uchwale i zarządzeniu nie powtarza się przepisów ustaw oraz przepisów innych aktów normatywnych”.

W judykaturze w sposób bezspreczny wskazuje się na pozycję aktów prawa miejscowego w hierarchii aktów prawa miejscowego wskazując, że uchwały organów samorządu terytorialnego jako akty prawa miejscowego, stosownie do konstytucyjnej zasady hierarchicznej struktury źródeł prawa, muszą być zgodne ze wszystkimi aktami powszechnie obowiązującymi (tak też m.in.: wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 marca 2010 r. w sprawie sygn. akt I OSK 738/09, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Jak wskazał Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w wyroku z 1 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 551/15: „Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika zatem w sposób jednoznaczny, że norma wyższa jest podstawą

obowiązki normy niższej. Z woli samego ustawodawcy, sporządzany plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (wymóg art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), zaś z mocy ustaleń art. 15 ust. 2 i 3 ustawy o p.z.p., nie wynika by organ stanowiący miał możliwość dowolnego, naruszającego przepisy odrębne, definiowania legalnych pojęć. Zdaniem Sądu, każde inne brzmienie obowiązującej definicji, niezależnie od zakresu wprowadzonych zmian, stanowi jej modyfikację. Każda dziedzina systemu prawa posługuje się własnym zbiorem pojęć. Musi on spełniać jeden podstawowy warunek. Jest on związany ze ścisłością terminologiczną. Od niej w dużej mierze zależy komunikatywność przepisów prawa miejscowego. W ocenie Z. Ziemińskiego, "Aparatura pojęciowa, przy użyciu której formułuje się teksty prawne oraz rekonstruowane na ich podstawie normy prawne, a także aparatura, za pomocą której opisuje się treść norm prawnych, nie są jedynie narzędziem porozumiewania się, które można dowolnie kształtować, lecz względnie stabilnym składnikiem kultury prawnej", (zob. Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa-Poznań 1983, s. 78.). Siatka pojęciowa prawa regulującego proces planowania i zagospodarowania przestrzennego tworzy podstawę konstrukcji systemu tego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Pojęcia prawne sformułowane w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego same lub poprzez wzajemne relacje pomiędzy sobą powinny eliminować sprzeczności i niejasności w ich stosowaniu. Pojęcia prawne nie powinny służyć tylko do informowania o treści norm prawnych, ale ich celem jest także wyznaczenie zakresu regulacji prawnej oraz jej celów i funkcji. Pojęcia są zatem podstawowym surowcem do budowania treści aktu prawa miejscowego. Z tego powodu wszystkie pojęcia użyte w uchwale powinny łączyć w logiczną i spójną całość jej przedmiot. Należy podkreślić, że pojęcie prawne jest także odbiciem pewnej rzeczywistości regulowanej przez prawo. W pojęciu zawarte są wreszcie cechy istotne i konieczne norm prawnych oraz stosunków prawnych występujących w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W strukturze wewnętrznej pojęcia prawnego występują dwa elementy: 1) zakres i 2) treść. Zakres pojęcia tworzy zbiór norm prawnych, do których odnosi się pojęcie. Treścią pojęcia jest natomiast zbiór cech norm prawnych rozszerzających ten zakres. Zakres pojęcia wskazuje, do jakich poszczególnych norm prawnych odnoszą się cechy, które wynikają z zakresu pojęcia. Zakres posiadają zarówno pojęcia prawne ogólne i jednostkowe. Treścią pojęcia jest wiedza o zespole cech właściwych w pewnej klasie przedmiotów regulowanych np. w uchwale w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Wiele pojęć w regulacjach dotyczących planowania przestrzennego zaczerpniętych jest ze specjalistycznego języka technicznego operującego normami technicznymi. Nie można mieć wątpliwości, że formułując definicje legalne, ustawodawca szeroko odwołuje się do wiedzy

pozaprawnej, zwłaszcza technicznej. W literaturze podnosi się, że analiza tekstów prawnych wskazuje, że definicje formułowane w ustawodawstwie polskim, jeśli nie są definicjami nowo utworzonych słów lub wprowadzającymi zasadniczo nowe znaczenie jakiegoś zwrotu, co jest, zjawiskiem stosunkowo rzadkim, są definicjami doprecyzowującymi znaczenie zwrotów występujących w języku potocznym (zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 164).

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na rolę definicji ustawowych w całokształcie procesu kierowania poprzez stanowienie norm zachowaniem podmiotów podległych prawu miejscowemu. Warunkiem koniecznym (choć niewystarczającym) tego, aby przepisy prawa miejscowego były przestrzegane, to znaczy realizowane w sposób świadomy przez adresatów tych norm, jest to, aby informacja o tym, co te normy nakazują, dotarła do świadomości adresatów. W takim kontekście, jeszcze raz należy powtórzyć, że zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, jest niedopuszczalne.”

Kwestia zgodności legalnych definicji w akcie prawa miejscowego oraz ich zakres stosowania był przedmiotem szczegółowych rozważań Naczelnego Sądu Administracyjnego w wyroku z 28 maja 2010 r. w sprawie sygn. akt II OSK 531/10 (publ. Legalis Nr 297912 tezy do wyroku), w którym stwierdzono, że: „1. Relację między aktem prawa miejscowego a rozporządzeniem należy widzieć w świetle zasady związania aktów prawa miejscowego ramami stworzonymi przez ustawę, na gruncie której treść aktu prawa miejscowego winna być zgodna z ustawami oraz rozporządzeniami, jako aktami wydawanymi na podstawie upoważnienia szczegółowego w celu wykonania ustaw. Dotyczy to także zgodności definicji legalnych formułowanych w akcie prawa miejscowego i rozporządzeniu. Organ tworzący akt prawa miejscowego mógłby zatem odwołać się do regulacji ustawowych oraz regulacji wydawanych w celu wykonania ustawy i w tym zakresie mógłby powołać się na definicję zawartą w rozporządzeniu. Nie może natomiast tworzyć własnej definicji, zawierając w niej elementy wyrażnie odmienne od tych zawartych w definicji umieszczonej w rozporządzeniu, nawet jeśli literalnie definiowany jest inny termin, ale treść definicji wiąże się z pojęciami wchodzącymi w zakres definiendum. 2. Definicje mają bezpośredni zasięg przede wszystkim w odniesieniu do aktów normatywnych, w jakich są formułowane. Nie może to jednak oznaczać, że definicją legalną nie można się posługiwać poza bezpośrednim zakresem normowania i zastosowania danego aktu, jeśli zachodzi ku temu uzasadniona podstawa, wynikająca z powiązań przedmiotowych. W innym bowiem przypadku należałoby powtarzać takie definicje w każdym akcie normatywnym, co byłoby nie tylko legislacyjnie nieekonomiczne, ale także mogłoby powodować błędy technicznoprawne. Uznając wagę argumentacji systemowej, odnoszącej się do odrębnych gałęzi

prawa czy nawet wyodrębnionych przedmiotowo instytucji prawnych, mającej znaczenie ogólne, ale odnoszącej się także do możliwości zastosowania definicji, należy jednak wskazać, że podziały takie nie wykluczają korzystania z definicji legalnych ustanowionych w innych częściach tej samej gałęzi prawa. Dotyczy to także definicji umiejscowionych w gałęzi prawa administracyjnego, nawet jeśli ta gałąź jest w istocie makrogalęzią, prowadzącą do wyodrębnienia wielu subgałęzi. Powiązania przedmiotowe pomiędzy subgałęziami prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego przesądzają nie tylko o możliwości, lecz także o potrzebie korzystania z interpretacyjnych ustaleń odnoszących się do ich przepisów, w tym także do wykorzystania definicji legalnych. Jedyne istotna i poprawnie wykazana odrębność przedmiotowa jakiejś szczególnej instytucji jednej z tych subgałęzi mogłaby przesądzić o braku takiej możliwości.”.

Na konieczność przestrzegania legalnych definicji Naczelny Sąd Administracyjny, na gruncie różnych regulacji, wskazywał także w swoich wyrokach z 24 lipca 2020 r. w sprawie sygn. akt I OSK 3201/19 oraz 26 kwietnia 2009 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1549/08 (wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Zasady prawidłowej legislacji, znajdujące podstawę w konstytucyjnej zasadzie państwa prawnego, mają wyraźne tło językowe. Nieodłącznie z językiem związane są standardy określoności prawa wymagające formułowania przepisów w sposób jednoznaczny, precyzyjny i jasny. Z art. 2 Konstytucji RP wynika wymóg, aby przepisy prawne były formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny. Poprawny także z punktu widzenia logicznego (tak też: wyrok TK z 21 marca 2001 r. w sprawie sygn. akt K 24/00, publ. OTK ZU nr 3/2001, poz. 51). Taki jest właśnie sens zasady określoności prawa.

Na stosowanie legalnych definicji wskazuje również doktryna. Na uwagę zasługuje tu przede wszystkim teoria precyzyjnego określenia definicji w ujęciu Andrzeja Malinowskiego, (A. Malinowski, „*Definicje legalne w prawie polskim*”, „*Studia Iuridica*” 2005, t. 44, s. 215–216) zgodnie z którą: „*definicją legalną jest wypowiedź prawodawcy, która określa sens, znaczenie definiowanego wyrazu lub wyrażenia, albo podaje jednoznaczną charakterystykę definiowanego przedmiotu. (...) Prawodawca formułuje je dla tych wyrazów (wyrażeń), które mają pierwszoplanowe znaczenie w tekście prawnym, a także tych, które nie są dostatecznie jednoznaczne w kontekście językowym, w którym występują w tekście prawnym.”.*

Zgodnie z dyspozycją art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*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, wraz z uzasadnieniem.”.* Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przybierają formę częściowo ogólną - jak zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, zasady

ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, zabytków budowy systemów komunikacji, infrastruktury technicznej, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu. Natomiast w części szczegółowej przybierają formę konkretną ustalając bezpośrednio w terenie granice obszarów i linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu. W niektórych przypadkach ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą zawierać przepisy techniczno - budowlane, komplementarne w stosunku do przepisów zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy Prawo budowlane.

Wskazać przy tym trzeba, że stosownie do ustaleń art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę lub odrębnej decyzji o zatwierdzeniu projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza m.in. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego, a także przepisami techniczno – budowlanymi.

Szczegółowy zakres i formę projektu budowlanego, który stanowić ma podstawę do oceny jego zgodności z ustaleniami planu miejscowego, określa rozporządzenie Ministra Rozwoju z 11 września 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1679), wydane na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

W judykaturze wskazuje się więc na powiązanie kwestii planowania przestrzennego oraz przepisów Prawa budowlanego, w tym także wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych. Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały wzięto pod uwagę ww. okoliczności, w tym także poglądy Sądu Najwyższego zawarte w wyroku z 3 października 2002 r., sygn. akt III RN 160/01, zaaprobowane przez Naczelny Sąd Administracyjny w orzeczeniu z 22 lutego 2008 r., w sprawie sygn. akt II OSK 89/07, dotyczące rozumienia pojęć zwartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego według treści, która już została zdefiniowana w pokrewnym systemowo dziale prawa, tj. definicji pojęć „budynku” i „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, o których mowa w art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz definicję pojęcia „zabudowy jednorodzinnej” zawartą w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Otóż stosownie do dyspozycji:

- art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, *budynkiem* jest „taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach;”;

- art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, przez *budynek mieszkalny jednorodzinny* „*należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku;*”;
- § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, przez *zabudowę jednorodzinną* należy rozumieć „*jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi;*”.

Tymczasem, w ramach ustaleń części tekstowej przedmiotowego planu miejscowego, zawartych w § 11 pkt 1 lit. a, **lit. b** oraz lit. c, **pkt 5** i **pkt 11** uchwały, określono: „*Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 10MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 16MN/U, 17MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 20MN/U, 21MN/U, 22MN/U, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) budynki mieszkalne jednorodzinne, wolnostojące, b) **budynki mieszkalno-usługowe z dopuszczeniem przeznaczenia maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku na funkcję usługową wyłącznie z zakresu działalności nieuciążliwych, c) budynki usługowe, wyłącznie z zakresu działalności nieuciążliwych; (...)** 5) dopuszczenie lokalizacji wyłącznie jednego wolnostojącego budynku mieszkalnego albo **mieszkalno-usługowego** na każde 1000 m² powierzchni działki budowlanej, z zastrzeżeniem §6 pkt 13; (...) 11) dopuszczenie realizacji dachu płaskiego o kącie nachylenia połaci dachowej do 12°, na maksymalnie 30% powierzchni zabudowy **budynku mieszkalnego i mieszkalno-usługowego;**”, co oznacza, że pomimo określenia dla ww. terenów, jako przeznaczenie podstawowe zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, wprowadzono możliwość łączenia funkcji mieszkaniowej i usługowej z dopuszczeniem przeznaczenia maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku na funkcję usługową.*

Tymczasem, jak wynika wprost z definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane, w budynku mieszkalnym jednorodzinym istnieje możliwość wydzielenia, m.in. jednego lokalu mieszkalnego i jednego lokalu użytkowego (usługowego) o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku, co oznacza, że **powierzchnia całkowita lokalu usługowego stanowi maksymalnie 30% powierzchni całkowitej budynku, nie zaś 50% powierzchni użytkowej budynku.** Powyższe oznacza również brak możliwości łączenia w budynku mieszkalnym jednorodzinym funkcji mieszkaniowej i usługowej o proporcji

maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku, bowiem przywołany powyżej przepis jednoznacznie określa możliwość wydzielenia lokalu użytkowego (usługowego) w budynku mieszkalnym jednorodzinnym o powierzchni maksymalnie 30% powierzchni całkowitej tego budynku, nie zaś dowolnej proporcji „maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku”.

Jednocześnie, mając na uwadze definicję „przeznaczenia podstawowego” zawartą w § 3 pkt 2 uchwały, organ nadzoru wskazuje, że **ustalonym przeznaczeniem ww. terenów, jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz zabudowa usługowa**, wyłącznie z zakresu działalności nieuciążliwych, a więc zabudowa z co najmniej jednym budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, realizowanym w formie wolnostojącej, wraz z dopuszczeniem lokalizacji budynków gospodarczych, garażowo-gospodarczych, garaży i wiat (*vide* § 11 pkt 2 uchwały).

Powyższe oznacza, że na ww. terenach może powstać co najwyżej budynek mieszkalny jednorodzinny, w ramach którego istnieje możliwość wyodrębnienia jednego lokalu usługowego o powierzchni całkowitej nie większej niż 30%, nie ma zaś prawa powstać budynek mieszkalno-usługowy z dopuszczeniem przeznaczenia maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku na funkcję usługową, bowiem w takiej sytuacji to zabudowa usługowa stanowiłaby przeznaczenie podstawowe, a nadto tak określona forma zabudowy pozostawałaby w sprzeczności z ustaleniami art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane. Realizacja budynku mieszkalno-usługowego pozostawać będzie zatem w sprzeczności z ustalonym przeznaczeniem terenu, w ramach którego dla funkcji mieszkaniowej, powstać może co najwyżej budynek w formie jednorodzinnej, którego legalna definicja zawarta została w cytowanych powyżej przepisach z zakresu Prawa budowlanego.

Innymi słowy, w ramach wskazanych powyżej regulacji, dla terenów oznaczonych symbolami: 1MN/U, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, 6MN/U, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 10MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 16MN/U, 17MN/U, 18MN/U, 19MN/U, 20MN/U, 21MN/U i 22MN/U, możliwa jest realizacja zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, przy czym dopuszczalna powierzchnia lokalu usługowego wynika wprost z przywołanego wyżej przepisu ustawy Prawo budowlane.

W związku z powyższymi ustaleniami, w kontekście dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., art. 3 pkt 2 i 2a ustawy Prawo budowlane oraz § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, należy wskazać, że ogólna właściwość organów gminy w zakresie władztwa planistycznego nie daje podstaw do modyfikowania definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, poprzez wprowadzanie postanowień planu miejscowego, które w tym przypadku będą rozszerzać wykonywanie prawa własności nieruchomości objętych tym planem, z uwagi na możliwość łączenia w ramach zabudowy mieszkaniowej

jednorodzinnej funkcji mieszkaniowej i usługowej, w proporcji *maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku na funkcję usługową*.

Przepisy ustawy o p.z.p. odnoszące się do zakresu treści planu miejscowego, w tym w szczególności w zakresie art. 15 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o p.z.p. oraz, mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie, § 4 pkt 1 i pkt 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587), wyraźnie stanowią, że w planie miejscowym określa się zarówno przeznaczenie terenów, jak i konkretne zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, w tym m.in.: maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, powierzchnię zabudowy, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, linie zabudowy, gabaryty obiektów oraz geometrię dachów. Z kolei z dyspozycji art. 15 ust. 3 pkt 8 ustawy o p.z.p. wynika, że w planie miejscowym można również zawrzeć ustalenia dotyczące sposobu usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. oraz rozporządzenia wykonawczego wprost wynika, że w planie miejscowym można zawrzeć regulacje odnośnie: kształtowania formy budynku, jego proporcji, kształtu bryły, kształtu dachu a także jego kolorystyki, odległości pomiędzy poszczególnymi budynkami, wysokości górnej krawędzi elewacji frontowej, liczby kondygnacji, w tym kondygnacji nadziemnych, minimalnej i maksymalnej intensywności zabudowy, powierzchni zabudowy, minimalnego udziału procentowego powierzchni biologicznie czynnej. Poprzez określenie funkcji organ gminy może decydować z kolei o przeznaczeniu poszczególnych obiektów budowlanych na funkcje np. mieszkalne, usługowe czy produkcyjne. **Obowiązujące przepisy prawa nie dają jednak gminie uprawnienia do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego, z jednej strony możliwości zwiększenia proporcji dla lokalu usługowego wyrażonej w sposób nieprawidłowy do „powierzchni użytkowej budynku”, zamiast do „powierzchni całkowitej budynku” w ramach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z drugiej zaś strony, do decydowania o wprowadzeniu do planu miejscowego zapisów dopuszczających realizację dowolnej zabudowy, w tym budynku łączącego funkcję mieszkalno – usługową, skoro definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe**

modyfikowanie tej definicji przez organy uchwalodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Dokonując oceny prawnej podjętej uchwały organ nadzoru miał na uwadze fakt, że w świetle art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, przez budynek należy rozumieć taki obiekt budowlany, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach, zaś z dyspozycji art. 3 pkt 2a tejże ustawy, wynika, że przez budynek mieszkalny jednorodzinny rozumieć należy budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku (art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane). **Wydzielenie 1 lokalu mieszkalnego i 1 lokalu usługowego o powierzchni nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku nie zmienia kwalifikacji takiego obiektu, który w dalszym ciągu pozostawać będzie budynkiem mieszkalnym jednorodzinny. Nie jest przy tym możliwe by lokal usługowy posiadał powierzchnię użytkową większą niż 30% powierzchni całkowitej budynku, albowiem taki budynek nie mógłby być zakwalifikowany jako budynek mieszkalny jednorodzinny, a tylko taka forma zabudowy mieszkaniowej została dopuszczona w granicach ww. terenów.**

Ustalenia uchwały, w powyższym zakresie, stanowią niedozwoloną, z punktu widzenia obowiązującego porządku prawnego, modyfikację przepisu art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane oraz wykraczają poza przyznaną radzie gminy kompetencję dotyczącą zakresu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przesądza o konieczności ich wyłączenia z obrotu prawnego. Zdaniem organu nadzoru, nie można dopuścić do odmiennych regulacji w planie miejscowym, niż wynika to z przepisów odrębnych. Powyższe ustalenia uchwały naruszają także dyspozycję art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zobowiązującą do sporządzenia planu miejscowego zgodnie z przepisami odrębnymi, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, a tym samym na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., winno skutkować stwierdzeniem ich nieważności, w wadliwej części.

Jak wskazano powyżej, przedmiotowe kwestie były już przedmiotem wielokrotnego stanowiska judykatury. Na uwagę zasługują tu również stanowiska wyrażone m.in. w wyrokach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 14 marca 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1286/16, w którym Sąd stwierdził, że: *Rację ma Sąd pierwszej instancji, że ustalenia § 6 ust. 13 uchwały naruszają art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994r. - Prawo budowlane. Zgodnie z tym przepisem przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno*

stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. A zatem, przepisy ustawy - Prawo budowlane określają jednoznacznie, jaka część budynku służącego zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych może być przeznaczona na lokal użytkowy. Sformułowanie "o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku" użyte w art. 3 pkt 2a ustawy - Prawo budowlane odnosi się do dopuszczalności wydzielenia lokalu użytkowego w takim obiekcie i określa maksymalną powierzchnię takiego wyodrębnienia. Materia ta została zatem uregulowana w ustawie – Prawo budowlane;

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie sygn. akt IV SA/Wa 217/15, w którym Sąd stwierdził, iż: *Należy podzielić stanowisko organu nadzoru, który wskazał, że przepis art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane w jednoznaczny sposób reguluje kwestie wielkości powierzchni usług lokalizowanych w budynku mieszkalnym jednorodzinny. Przepis ten stanowi, że wielkość lokalu użytkowego wydzielanego w budynku mieszkalnym jednorodzinny, ustala się określając jego powierzchnię całkowitą w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku oraz, że może ona wynosić maksymalnie 30 % powierzchni całkowitej budynku. Ustalenia uchwały naruszają zatem ww. przepis ustawy Prawo budowlane, bowiem, zarówno rodzaj powierzchni lokalu użytkowego, jak i wielkość jego powierzchni, określono błędnie, tj. niezgodnie z dyspozycją tego przepisu, tj. jako powierzchnię użytkową w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku oraz jako 45 % powierzchni użytkowej budynku. Zdaniem Sądu, art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane nie daje umocowania do regulowania powyższej kwestii w odmienny sposób w planie miejscowym, a zatem jego stosowanie jest obligatoryjne. Należy podkreślić, że ustalenia planu powinny być jednoznaczne i zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Postanowienia planu nie mogą tworzyć norm otwartych. Nie powinny również wymagać interpretacji przepisów oraz ich wyjaśnień na etapie pozwolenia na budowę, jak też nie może z nich wynikać domniemanie co do spełnienia (lub nie) wymogów ustawowych. Wyjaśnienia skarżącego posługujące się sformułowaniami w brzmieniu: "jeżeli", "może okazać się", stanowią więc o konieczności interpretacji ustaleń planu, jak również wskazują wprost, że ustalenia planu miejscowego mogą, ale nie muszą realizować wymogi wynikające z przepisów odrębnych, a tym samym stanowią o naruszeniu art. 15 ust. 1 u.p.z.p. oraz wymienionych powyżej przepisów ustawy Prawo budowlane.;*

- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 26 października 2017 r. w sprawie sygn. akt 1630/17, w którym Sąd stwierdził, że: *Z ustaleń uchwały zawartych w § 22 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 25 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 26 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 27 pkt 3 lit. b tiret pierwsze, § 28 pkt 3 lit. b tiret pierwsze i § 29 pkt 3 lit. b tiret pierwsze wynika, że na terenach oznaczonych symbolami: 7MN/U, 11 MN/U, 12 MN/U, 13 MN/U, 14 MN/U, 15 MN/U, 16 MN(U), 17 MN(U) i 18MN(U) usługi mogą być lokalizowane m.in. w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne, stanowiąc maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynków. Należy jednak zauważyć, że według definicji zawartej w art. 3 pkt 2a ustawy prawo budowlane przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku. Oznacza to, że gmina wprowadzając do uchwały ustalenie dotyczące dopuszczalności lokalizowania usług w formie lokali wbudowanych w budynki mieszkalne jednorodzinne, miała obowiązek ustalić parametr dopuszczalnej powierzchni takiego lokalu zgodnie z legalną definicją zawartą w przytoczonym przepisie, a więc określić dopuszczalną powierzchnię takiego lokalu w odniesieniu do powierzchni całkowitej budynku. Określenie tego parametru w odniesieniu do powierzchni użytkowej budynku stanowi więc poważne naruszenie zasad sporządzania planu, gdyż dopuszcza regulację niezgodną z przepisami odrębnymi, naruszając tym samym art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., co uzasadniało konieczność stwierdzenia nieważności ustaleń zawartych w tych przepisach tylko w zakresie sformułowania „stanowiąc maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku”. Sąd nie podziela stanowiska Wojewody, iż określenie parametru stanowi niedozwoloną modyfikację obowiązującego przepisu prawa i tym samym wykroczenie poza kompetencje przyznane gminie, gdyż w tych ustaleniach uchwały nie zawarto definicji budynku mieszkalnego jednorodzinnego, a tylko inaczej określono wprowadzany parametr powierzchni lokalu użytkowego. Jednak oceny, iż do naruszenia obowiązujących przepisów prawa doszło nie zmienia argumentacja gminy, iż inne określenie tego parametru miało racjonalne uzasadnienie, bowiem odniesienie do powierzchni użytkowej budynku pozwala precyzyjnie taką powierzchnię określić. Niewątpliwie wobec zasady hierarchiczności źródeł prawa, przedmiotem regulacji planu nie mogą być kwestie, które podlegają regulacjom aktów wyższego rzędu, ani tym bardziej regulacje planu nie mogą być z nimi sprzeczne.*

Ponadto, przy dokonywaniu oceny prawnej podjętej uchwały, wzięto pod uwagę fakt, że przepisy nie zawierają odrębnych definicji pojęć zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej

wolnostojącej, bliźniaczej, szeregowej, czy też grupowej, jednakże praktyka architektoniczna, a w ślad za nią judykatura, wypracowała zasadniczo jednolite ich rozumienie przyjmujące, że pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej wolno stojącej rozumie się budynki, które żadną ścianą nie przylegają do siebie nawzajem, pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej bliźniaczej rozumie się dwa budynki, które stykają się jedynie ze sobą na całej długości jednej ze ścian, tworząc parę, natomiast pod pojęciem zabudowy mieszkaniowej szeregowej rozumieć trzeba ciąg poszczególnych budynków stykających się ze sobą przeciwległymi ścianami. Nie może przy tym budzić wątpliwości, że wszystkie elementy konstrukcyjne jednorodzinnych budynków mieszkalnych w zabudowie bliźniaczej powinny stanowić konstrukcyjnie samodzielną całość i być oddzielone od siebie przerwą dylatacyjną, począwszy od fundamentu aż do dachu, co w praktyce oznacza, że każda część budynku musi funkcjonować samodzielnie. W takim przypadku, w sensie prawnym, mamy do czynienia z budynkami, które należy kwalifikować, jako dwa jednorodzinne budynki mieszkalne w zabudowie bliźniaczej, czyli takie, które posiadają dwie odrębne części w sensie technicznym.

W przypadku zabudowy szeregowej tworzyć ją może wyłącznie ciąg budynków, a zatem każdy budynek przylegający do siebie stanowić powinien z punktu widzenia techniczno-budowlanego konstrukcyjnie samodzielną całość. Powyższe decyduje o tym, że dla oceny, czy mamy do czynienia z budynkiem jednorodzinny dwulokalowym, czy też z odrębnymi budynkami jednorodzinny w zabudowie bliźniaczej decydujące znaczenie mają rozwiązania konstrukcyjne.

W judykaturze przeważa również pogląd, że uznanie lokali wydzielonych w budynku mieszkalnym jednorodzinny za odrębne budynki jest możliwe w przypadku, gdy obie części obiektu mogą funkcjonować w sposób samodzielny i niezależny od siebie nawzajem, przy równoczesnym spełnianiu przez każdą z nich cech budynku w rozumieniu art. 3 pkt 2 ustawy Prawo budowlane (tak: wyrok NSA z 2 marca 2022 r. w sprawie sygn. akt II OSK 250/22; wyrok NSA z 5 lutego 2020 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2952/18; wszystkie publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

W tej sytuacji uznać należy, że Rada Gminy Pomiechówek nie posiadała uprawnień do formułowania ustaleń dopuszczających realizację **budynku łączącego funkcję mieszkalno – usługową, lecz jedynie budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spełniającego te funkcje w proporcjach określonych w definicji, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.** Mając bowiem na uwadze również zapis **§ 7 pkt 1** uchwały, w brzmieniu: „*W zakresie zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu oraz kształtowania krajobrazu ustala się: 1) nakaz utrzymania standardów emisyjnych przez nowe obiekty budowlane oraz lokale usługowe zlokalizowane w budynkach mieszkalnych, zgodnie z przepisami odrębnymi;*”, należy zauważyć, że

podstawowym przeznaczeniem ww. terenów jest zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna lub usługi.

Powyższe naruszenia, stosownie do dyspozycji art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowią podstawę do stwierdzenia nieważności niniejszej uchwały w części wskazanej w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.

W tym miejscu ponownie należy podkreślić, iż pojęcie **zabudowy jednorodzinnej** zostało zdefiniowane w § 3 pkt 2 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i oznacza *jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi*. Jeżeli zatem **zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna wraz z usługami stanowi podstawowe przeznaczenie terenu**, to w świetle tak określonego przeznaczenia, **nie może powstać dowolny budynek mieszkalno – usługowy**, lecz jedynie budynek spełniający te funkcje, w proporcjach określonych w ramach definicji *budynku mieszkalnego jednorodzinnego*, o której mowa w art. 3 pkt 2a ustawy Prawo budowlane.

Organ nadzoru wskazuje, że formułując ustalenia dotyczące aktu prawa miejscowego, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, należy uwzględniać terminologię oraz zakres pojęć stosowanych w uchwale przy uwzględnieniu wymagań określonych w § 10 załącznika do rozporządzenia w sprawie Zasad techniki prawodawczej, z którego jasno wynika, że do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń, a różnych pojęć nie oznacza się tymi samymi określeniami.

Obowiązujące przepisy prawa nie dają gminie uprawnienia do modyfikacji ww. pojęć poprzez umożliwienie realizacji zabudowy mieszkalno – usługowej, w ramach terenów, na których w sposób jednoznaczny, określono formę zabudowy mieszkaniowej, realizowanej jako budynek mieszkalny jednorodzinny, tym bardziej, że definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest jednoznaczna i wprost wynika z aktu o randze ustawowej, tj. z przepisu ustawy Prawo budowlane. Wobec tego nie jest możliwe modyfikowanie tej definicji przez organy uchwałodawcze w aktach prawa miejscowego, a więc mających moc powszechnie obowiązującą na danym terenie.

Ponadto, dokonując analizy przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż sposób określenia przeznaczenia terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem 1RM, narusza ustalenia obowiązującego Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p.

Wiążący charakter studium wynika z obowiązującego w dacie podjęcia przedmiotowej uchwały, przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”, ale również z przepisu art. 15 ust. 1 zd. 1

ustawy o p.z.p., oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., w myśl którego plan miejscowy uchwała rada gminy po stwierdzeniu, że nie narusza on ustaleń studium. Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. 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 o p.z.p. istotne 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. Skoro 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 czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium konieczne jest nie tylko porównanie części graficznej (rysunku) planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium. Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od ustaleń zawartych w studium, od zakresu i szczegółowości ustaleń w części tekstowej, a także stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną. 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.

Istotnym wydaje się fakt, iż w studium nie tylko dokonyje się kwalifikacji poszczególnych obszarów gminy i ich przeznaczenia, ale również określa się, m.in. minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, co wynika wprost z mającego zastosowanie w przedmiotowej sprawie § 6 pkt 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233). Choć studium nie ma 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. Przedstawione stanowisko potwierdza orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego: „*Ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, którego ustalenia muszą być zgodne z ustaleniami studium*” (wyrok NSA z 8 czerwca 2011 r., sygn. akt I OSK 481/11, LEX nr 862582). Należy z tego wysnuć wniosek, że każde odstępstwo w planie miejscowym od zasad wyznaczonych w studium, prowadzące do naruszenia polityki przestrzennej określonej w tym studium, winno być poprzedzone nowelizacją uchwały w sprawie studium.

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. Podobnie należy traktować ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne. 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. Ustalone w studium minimalne i maksymalne parametry i wskaźniki urbanistyczne, również wiążą organy gminy przy sporządzaniu planu miejscowego, zaś zmiana tych parametrów może zostać dokonana jedynie poprzez zmianę ustaleń studium.

W ocenie organu nadzoru, **określenie innego przeznaczenia terenu**, czy też ustalenie innych wskaźników zagospodarowania terenu lub parametrów kształtowania zabudowy (tzw. parametrów urbanistycznych) w planie miejscowym niż w studium, należy zakwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego, co stanowi przesłankę do stwierdzenia jego nieważności w całości lub części (poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielił, m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 12 lutego 2013 r., sygn. akt II OSK 2460/12).

W tym przypadku, analiza rysunku oraz tekstu Studium określającego kierunki zagospodarowania przestrzennego prowadzi do wniosku, iż wbrew opisanej powyżej zasadzie **ustalenia przedmiotowego planu miejscowego dotyczące przeznaczenia terenu oznaczonego symbolem literowym 1RM, pozostają w sprzeczności z obowiązującym Studium, w tym zakresie.**

Zgodnie bowiem z ujednoliconym rysunkiem Studium w skali 1:10000 pn. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek – Polityka przestrzenna”, stanowiącym załącznik nr 3 do uchwały Nr XLII/330/2022 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2022 r. (vide § 2 pkt 3 uchwały), teren oznaczony w przedmiotowym planie miejscowym symbolem **1RM**, stanowi obszar **22.03.ZZ – teren do zalesienia**, dla którego w ujednoliconym tekście Studium, stanowiącym załącznik nr 2 pn. „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek. Część II – polityka zagospodarowania przestrzennego. Tekst ujednolicony”, zawarto następujące ustalenia: „(...) **3.2.3. Oznaczenia terenów kompleksów leśnych i terenów do zalesień**

Oznaczenie takich terenów rozpoczyna Nr obrębu geodezyjnego, po nim następuje po kropce kolejny numer terenu leśnego w obrębie (poza numeracją innych terenów) oraz symbol ZL (las) lub **ZZ** (teren do zalesienia). (...) 3.4. Tereny wyłączone spod zabudowy

Generalnym założeniem polityki w kontynuacji zagospodarowania przestrzennego gminy, w tym terenów objętych zmianą studium, **jest wyłączenie z zabudowy** otwartych terenów rolnych (oznaczonych RO) i tereny użytków zielonych w dolinie rzeki Narwi i Wkry (oznaczone RZ), terenu użytków zielonych w Błędowie wyznaczonego w zmianie studium oraz kompleksów leśnych (oznaczonych ZL) i **terenów przeznaczonych pod zalesienie (oznaczonych ZZ)**. (...)”, str. 26 i 34 – 35 ujednoliconego tekstu Studium zawierającego kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek.

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w odpowiedzi Wójta Gminy Pomiechówek z 7 lutego 2024 r., znak: WNGP.6721.6.2019MJ (28), na zawiadomienie o wszczęciu postępowania nadzorczego z 2 lutego 2024 r., znak: WNP-I.4131.15.2024, z której wynika, iż: „(...) Zgodnie z ustaleniami § 18 pkt 1 ww. uchwały na terenie oznaczonym na rysunku planu symbolem **IRM** dopuszczona została zabudowa zagrodowa. Biorąc natomiast pod uwagę załącznik nr 3 do Uchwały Nr XLII/330/2022 Rady Gminy Pomiechówek z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie: zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Pomiechówek, stanowiący rysunek polityki przestrzennej czyli kierunki zagospodarowania, dla obszaru **IRM** nadany został kierunek zagospodarowania opisany jako tereny zieleni projektowanej - zalesienia i zadrzewienia oznaczone na rysunku studium symbolem **22.03.ZZ**. (...)”.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, iż wszelkie parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, a także przeznaczenie terenów, odnoszą się do nowych inwestycji, prowadzonych w oparciu o ustalenia tegoż planu. Powyższe oznacza zachowanie istniejącej zabudowy i zagospodarowania, jednakże nowe inwestycje, w tym także w zakresie nowego zagospodarowania i przeznaczenia terenów, muszą być już prowadzone w oparciu o ustalenia tegoż planu miejscowego, który z kolei winien uwzględniać parametry i wskaźniki urbanistyczne oraz kierunki w przeznaczeniu terenów, określone w studium.

Wbrew zatem twierdzeniom, zawartym w przywołanej powyżej odpowiedzi Wójta Gminy Pomiechówek z 7 lutego 2024 r., z których wynika, iż: „(...) Jednakże załącznik nr 3 do Uchwały Nr XLII/330/2022 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2022 r. jako rysunek kierunków zagospodarowania został opracowany w skali 1:10 000 na mapie topograficznej i w związku z tym przedstawia wyłącznie zgeneralizowane funkcje obszarów. Przy tej skali opracowania graficznego, nie ma możliwości aby jednoznacznie przesądzić o przeznaczeniu każdej z działek, szczególnie działek z istniejącą zabudową. Natomiast analiza urbanistyczna wykonana w trakcie prac planistycznych

jednoznacznie wykazała, iż w chwili obecnej na działkach obejmujących teren IRM istnieje już zabudowa zagrodowa. (...)”, należy wskazać, iż **określone w § 18 pkt 1 tekstu planu miejscowego, przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem IRM, byłoby zgodne z ustaleniami Studium, gdyby uchwalona w dniu 29 grudnia 2022 r. przez Radę Gminy Pomiechówek zmiana Studium, uwzględniała również zabudowę zagrodową jako kierunek w przeznaczeniu, m. in. dla części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 25 z obrębu 0022 Śniadówko w gminie Pomiechówek, zamiast określenia dla ww. działki w całości, terenów przeznaczonych pod zalesienie (ZZ) jako tereny wyłączone spod zabudowy. W tym miejscu należy dodać, że zgodnie z ustaleniami tracącej moc uchwały Nr X/40/11 Rady Gminy Pomiechówek z 21 lipca 2011 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko - gmina Pomiechówek.”, o której mowa w § 23 przedmiotowej uchwały Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r., **teren oznaczony w obecnym planie miejscowym symbolem IRM położony w granicach części działki oznaczonej numerem ewidencyjnym 25 z obrębu 0022 Śniadówko w gminie Pomiechówek, był usytuowany w granicach terenu B31ZLz, z przeznaczeniem pod grunty do zalesienia z gospodarką zgodną z planem urządzenia lasu (vide § 17 ust. 1 pkt 6 i § 18 część II. ust. 1 tracącej moc uchwały Nr X/40/11 Rady Gminy Pomiechówek z 21 lipca 2011 r.)**.**

Biorąc pod uwagę powyższe należy stwierdzić, iż w pierwszej kolejności należałoby dokonać zmiany przywołanych w tym zakresie ustaleń obowiązującego Studium, dla terenu oznaczonego w przedmiotowym planie miejscowym symbolem IRM, przy czym jednocześnie należy pamiętać, iż dotychczasowy przepis art. 9 ust. 1 ustawy o p.z.p., stanowiący podstawę prawną do podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (opcjonalnie jego zmiany), stracił swą moc obowiązującą z dniem 24 września 2023 r., tj. wraz z wejściem w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688).

Odnosząc się w tym miejscu uzasadnienia do ustaleń ujednoliconego tekstu Studium zawartych w Części II. w rozdziale zatytułowanym „3.3. Wskaźniki dotyczące zagospodarowania (...) *W planach miejscowych należy określić udział poszczególnych rodzajów zabudowy i ich rozmieszczenie, w zależności od zapotrzebowania i przeznaczenia poszczególnych terenów. (...)”*, należy stwierdzić, iż Rada Gminy Pomiechówek dopuściła w ten sposób możliwość modyfikacji tylko ustalonych wskaźników urbanistycznych na etapie sporządzania planu miejscowego, jednakże **modyfikacja ta, wbrew wyjaśnieniom Wójta Gminy Pomiechówek zawartym w przywołanej powyżej odpowiedzi, nie dotyczy zmiany kierunków w przeznaczeniu terenów i powinna być realizowana w ramach ustalonych w Studium wskaźników, nie zaś w sposób dowolny.**

Organ nadzoru wskazuje, że organy gminy nie dysponują pełną swobodą przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem są one związane ustaleniami studium. Brak również podstaw prawnych do przyjęcia, iż organy gminy mogą swobodnie decydować, które z ustaleń studium są dla nich wiążące, które zaś można stosować w sposób dowolny. W tym miejscu należy również nadmienić, iż odpowiedzialnymi za sporządzanie, jak i uchwalanie studium (także jego zmian) oraz planów miejscowych (także ich zmian) są te same organy gminy, tj. odpowiednio Wójt i Rada Gminy Pomiechówek.

Biorąc pod uwagę fakt, iż ustalenia w zakresie **przeznaczenia terenów są obligatoryjnymi ustaleniami planu miejscowego, co wynika wprost z art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p., to w odniesieniu do ww. przeznaczenia terenu naruszającego ustalenia Studium, niezbędne jest stwierdzenie nieważności w zakresie całego terenu oznaczonego symbolem 1RM, z uwagi na istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego polegające na sporządzeniu planu miejscowego z naruszeniem ustaleń obowiązującego Studium.**

Poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru, w powyższym zakresie, odnaleźć możemy w stanowisku judykatury wyrażonym m.in. w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z:

- 16 listopada 2010 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1904/10;
- 11 września 2012 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1408/12;
- 15 stycznia 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2236/12;
- 12 lutego 2013 r., w sprawie sygn. akt II OSK 2460/12;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3140/13;
- 13 czerwca 2014 r. w sprawie sygn. akt II OSK 784/14;
- 12 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 66/13;
- 23 czerwca 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 3154/13;
- 2 października 2014 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1599/14;
- 26 maja 2015 r., w sprawie sygn. akt II OSK 1353/14;
- 25 października 2016 r., w sprawie sygn. akt II OSK 92/15;
- 10 listopada 2016 r. w sprawie sygn. akt II OSK 296/15;
- 5 lipca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1251/17;
- 26 kwietnia 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2177/15;
- 1 marca 2017 r. w sprawie sygn. akt II OSK 1379/16;
- 5 grudnia 2018 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2937/18.
- 23 czerwca 2021 r. w sprawie sygn. akt II OSK 2805/20.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że w przedmiotowej uchwale ustalono przeznaczenie terenu naruszające ustalenia Studium, co stanowi o istotnym naruszeniu przepisów art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Ponadto, w wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru stwierdził, że została ona podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, poprzez **uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia z Wodami Polskimi, z uwagi na stwierdzone rozbieżności wynikające z porównania treści projektu uchwały przekazanego do uzgodnień, z wersją uchwały przesłanej wojewodzie w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.**

Powyższe znajduje swoje jednoznaczne potwierdzenie w piśmie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 8 lutego 2024 r., znak: W.RPP.603.30.2024.AP, stanowiącym odpowiedź na pismo Wojewody Mazowieckiego z 29 stycznia 2024 r., znak: WNP-I.4130.59.2024, w którym stwierdzono, że: „(...) *Wójt Gminy Pomiechówek wnioskiem z dnia 2 czerwca 2021 r. znak: WNGP.6721.6.2019.MU(29) na podstawie art. 17 ust. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wystąpił poprzez platformę ePUAP do Dyrektora RZGW w Warszawie PGW WP o uzgodnienie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko w Gminie Pomiechówek wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. (...) Tereny funkcjonalne oznaczone symbolami: 1MN/U, 6MN/U, 20MN/U przeznaczono pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej; 4MN, 16MN, 27MN, 28MN, 34MN, 35MN pod tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.*

Należy podkreślić, że **porównując projekt przesłany do uzgodnień przez Wójta Gminy Pomiechówek wnioskiem z dnia 2 czerwca 2021 r. znak: WNGP.6721.6.2019.MJ(29) do projektu przesłanego przez Wojewodę Mazowieckiego pismem z dnia 29 stycznia 2024 r. znak: WNP-I.4130.59.2024 stwierdzono rozbieżności w treści uchwały.** W treści projektu uchwały przesłanej do uzgodnienia wnioskiem z dnia 2 czerwca 2021 r. znak: WNGP.6721.6.2019.MJ(29) przez Wójta Gminy Pomiechówek w §9 pkt 4 został uwzględniony zapis: w zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, ustala się: w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią: a) zakaz realizacji nowej zabudowy, b) dla zabudowy istniejącej dopuszczenie wyłącznie remontu, przebudowy i adaptacji z zachowaniem pozostałych ustaleń dla poszczególnych terenów. Dyrektor RZGW w Warszawie PGW WP, na podstawie dokonanych ustaleń wydał decyzję znak: WA.RPP.610.237.2021.JL uzgadniającą przedmiotowe

postępowanie, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, ze względu na wprowadzony ww. zakaz lokalizowania nowej zabudowy. (...)”.

Tymczasem, w treści § 9 pkt 2, 3 i 4 uchwały, w wersji doręczonej organowi nadzoru 11 stycznia 2024 r. przy piśmie Przewodniczącego Rady Gminy Pomiechówek z 5 stycznia 2024 r., znak: WOKiR 0711.1.2024, określono: „§9. W zakresie granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, ustala się: (...) 2) nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu i zabudowie działek ograniczeń, wynikających z obowiązujących przepisów, w zakresie położenia w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% (raz na 10 lat), zgodnie z rysunkiem planu; 3) nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu i zabudowie działek ograniczeń, wynikających z obowiązujących przepisów, w zakresie położenia w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwa wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% (raz na 100 lat), zgodnie z rysunkiem planu; 4) nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu i zabudowie zagrożenia wynikającego z położenia na obszarze na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie i wynosi 0,2% (raz na 500 lat), zgodnie z rysunkiem planu;”.

Tym samym należy stwierdzić, iż Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, wydał 30 czerwca 2021 r. decyzję znak: WA.RPP.610.237.2021.JL, na mocy której uzgodnił inną wersję projektu planu miejscowego, niż uchwała Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r., która została przekazana Wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi. Jednocześnie, w uzasadnieniu ww. decyzji wskazano, że: „(...) Odnosząc się do przedmiotowego projektu mpzp stwierdzono, że w części tekstowej zamieszczono informacje ogólne dotyczące występowania obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, jak i również zamieszczono zapis mówiący o tym, że w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, zakazuje się realizacji nowej zabudowy, zaś dla zabudowy istniejącej dopuszcza się wyłącznie remont, przebudowę i adaptację z zachowaniem pozostałych ustaleń dla poszczególnych terenów. Ponadto wskazano, że obowiązuje nakaz uwzględnienia w zagospodarowaniu i zabudowie działek ograniczeń, wynikających z obowiązujących przepisów, w zakresie położenia w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią. (...)”, podczas gdy w treści uchwały Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko w Gminie Pomiechówek”, przekazanej Wojewodzie w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., **brak ww. ustaleń zakazujących realizacji nowej zabudowy w granicach obszarów szczególnego**

zagrożenia powodzią, które stały się faktyczną podstawą do uzgodnienia projektu planu miejscowego przez Wody Polskie.

Jednocześnie, jak wynika z treści legendy rysunku planu miejscowego w skali 1:2000 stanowiącego załącznik nr 1, nieprzekraczalne linie zabudowy oraz nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych stanowią oznaczenia obowiązujące, a także zgodnie z treścią ustaleń, zawartych w:

- § 2 ust. 1 pkt 11 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie określa się: (...) 11) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych oraz pokrycie dachów;”;
- § 3 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „Ilekroć w niniejszej uchwale jest mowa o: (...) 6) **nieprzekraczalnej linii zabudowy** – należy przez to rozumieć linię, wyznaczoną na rysunku planu, ograniczającą obszar, na którym dopuszcza się sytuowanie budynków, wolnostojących instalacji odnawialnych źródeł energii oraz wiat, z dopuszczeniem wysunięcia poza tę linię pochylni i spoczników oraz na odległość nie większą niż 1,5 m – okapów, gzymsów, balkonów, tarasów, schodów zewnętrznych, z zachowaniem przepisów odrębnych;”;
- § 4 ust. 1 pkt 3, 4, 8 i 9 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunku planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalne linie zabudowy; 4) nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych; (...) 8) obszar szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie i wynosi 10% (raz na 10 lat); 9) obszar szczególnego zagrożenia powodzią na którym prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie i wynosi 1% (raz na 100 lat);”;
- § 5 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Ustala się następujące przeznaczenie terenów: 1) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczone na rysunku planu symbolami MN; 2) tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, oznaczone na rysunku planu symbolami MN/U;”;
- § 6 pkt 1, 2, 5 i 6 uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad ochrony i kształtowania ład przestrzennego ustala się: 1) **nakaz sytuowania budynków przy uwzględnieniu nieprzekraczalnych linii zabudowy** oraz linii zabudowy od lasów, zgodnie z rysunkiem planu; 2) **nakaz sytuowania obiektów budowlanych przy uwzględnieniu nieprzekraczalnych linii zabudowy dla obiektów budowlanych**, zgodnie z rysunkiem planu; (...) 5) dopuszczenie remontu, rozbudowy, przebudowy, nadbudowy i odbudowy istniejących obiektów budowlanych z zachowaniem parametrów określonych w planie; 6) dopuszczenie odbudowy istniejących obiektów budowlanych z zachowaniem dotychczasowych parametrów;”, przy czym należy

zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, obiektami budowlanymi są budynki, budowle oraz obiekty małej architektury;

- § 10 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, oznaczonych na rysunku planu symbolami 1MN, 2MN, 3MN, **4MN**, 5MN, 6MN, 7MN, 8MN, 9MN, 10MN, 11MN, 12MN, 13MN, 14MN, 15MN, **16MN**, 17MN, 18MN, 19MN, 20MN, 21MN, 22MN, 23MN, 24MN, 25MN, 26MN, **27MN**, **28MN**, 29MN, 30MN, 31MN, 32MN, 33MN, **34MN**, **35MN**, 36MN, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: budynki mieszkalne jednorodzinne, wolnostojące; 2) dopuszczenie lokalizacji budynków gospodarczych, garażowo-gospodarczych, garaży i wiat;”;
- § 11 pkt 1 i 2 uchwały, w brzmieniu: „Dla terenów zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej oraz zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami **1MN/U**, 2MN/U, 3MN/U, 4MN/U, 5MN/U, **6MN/U**, 7MN/U, 8MN/U, 9MN/U, 10MN/U, 11MN/U, 12MN/U, 13MN/U, 14MN/U, 15MN/U, 16MN/U, 17MN/U, 18MN/U, 19MN/U, **20MN/U**, 21MN/U, 22MN/U, ustala się następujące zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu: 1) przeznaczenie podstawowe: a) budynki mieszkalne jednorodzinne, wolnostojące, b) budynki mieszkalno-usługowe z dopuszczeniem przeznaczenia maksymalnie 50% powierzchni użytkowej budynku na funkcję usługową wyłącznie z zakresu działalności nieuciążliwych, c) budynki usługowe, wyłącznie z zakresu działalności nieuciążliwych; 2) dopuszczenie lokalizacji budynków gospodarczych, garażowo-gospodarczych, garaży i wiat;”.

Skoro zatem zgodnie z treścią rysunku planu miejscowego, o którym mowa w § 1 ust. 3 pkt 1 uchwały, w granicach terenów oznaczonych symbolami:

- 27MN, 28MN, 34MN, 35MN, 6MN/U, wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią;
- 4MN, 16MN, 1MN/U, 20MN/U, wrysowano nieprzekraczalne linie zabudowy dla obiektów budowlanych w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią,

to oznacza, że **nie uwzględniono zakazu realizacji nowej zabudowy oraz dopuszczenia wyłącznie remontu, przebudowy i adaptacji dla zabudowy istniejącej na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w wersji projektu planu miejscowego uzgodnionej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 30 czerwca 2021r., znak: WA.RPP.610.237.2021.JL.**

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 rozbudowy i nadbudowy, o których mowa w **§ 6 pkt 5** przedmiotowej uchwały, w wersji przekazanej Wojewodzie w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p., wiąże się ze zmianą intensywności zabudowy, zaś sama rozbudowa może wiązać się ze zmniejszeniem minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej.

Tym samym **nie uwzględniono treści ustaleń zawartych w § 9 pkt 4 projektu uchwały, w wersji uzgodnionej przez Wody Polskie**, w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p. „*2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”, przy czym jedną z zasad sporządzanego planu miejscowego jest jego sporządzenie zgodnie z przepisami odrębnymi, co wynika wprost z art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, określenie sposobów zagospodarowania terenów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie przepisów odrębnych, winno odbywać się poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

W przedmiotowej sprawie istotne znaczenie będą mieć zatem 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.”,

Mając na uwadze powyższe, a także **brak uwzględnienia zakazu realizacji nowej zabudowy oraz brak dopuszczenia wyłącznie remontu, przebudowy i adaptacji dla zabudowy istniejącej na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o których mowa w § 9 pkt 4 projektu planu miejscowego w wersji uzgodnionej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 30 czerwca 2021r., znak: WA.RPP.610.237.2021.JL, należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 1, art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, istotnym naruszeniu trybu jego sporządzania.**

Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu. Oznacza to, że każda realizacja nowej zabudowy oraz rozbudowa istniejących budynków musiałaby uwzględniać, określone na rysunku planu miejscowego, linie zabudowy, co wynika także z ustaleń § 6 pkt 1 i pkt 2 uchwały, w wersji przekazanej Wojewodzie w trybie art. 20 ust. 2 ustawy o p.z.p.

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. 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 art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., 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 wyprowadzić 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 zapisów § 9 pkt 4 projektu planu miejscowego w wersji uzgodnionej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 30 czerwca 2021r., znak: WA.RPP.610.237.2021.JL, wraz z zachowaniem spójności części tekstowej uchwały z częścią graficzną w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.

Kwestia zgodności planu miejscowego z przepisami odrębnymi znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze, w tym m.in. w wyroku:

- NSA z 8 stycznia 2015 r., sygn. akt II OSK 2674/14: „*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.*”;
- 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.*”;

- WSA w Warszawie z 30 grudnia 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 1851/13: „*Natomiast w art. 15 ust. 1 powyższej ustawy określono zasadę, zgodnie z którą, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną zgodnie przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.*”.

Dokonując oceny przedmiotowej uchwały należy uwzględnić zasadniczy element w interpretacji przepisów prawa, którymi związana jest także Rada Gminy Pomiechówek 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 przesadzają 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 obliuguje 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, w przedmiotowej sprawie prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, skutkowało wprowadzeniem zakazu zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, z dopuszczeniem wyłącznie remontu i przebudowy istniejącej zabudowy, wyłącznie na etapie projektu uchwały w wersji uzgodnionej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 30 czerwca 2021r., znak: WA.RPP.610.237.2021.JL, natomiast uchwała Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r., w wersji przekazanej Wojewodzie, nie uwzględnia już zapisów § 9 pkt 4 projektu planu, które uzgodniono z Wodami Polskimi. Innymi słowy, **Rada Gminy Pomiechówek uchwaliła plan miejscowy w kształcie (wersji), dla której nie uzyskano stosownego uzgodnienia, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, o którym mowa w art. 17 pkt 6 lit. b tiret dziesiąte ustawy o p.z.p. Oznacza to, iż w przedmiotowej sprawie naruszone w sposób istotny zostały nie tylko zasady sporządzania planu miejscowego, ale również tryb jego sporządzania, co na mocy art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., oznacza konieczność wyeliminowania uchwały z obrotu prawnego, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego.**

Powyższe znajduje swoje potwierdzenie również 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 więc 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 sprzed uchwalenia 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 uchwalila 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 uchwalila 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. (...).”

Tożsame, 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.

Podsumowując tę część uzasadnienia, należy wyraźnie podkreślić, że w tym przypadku doszło do braku uwzględnienia zakazu realizacji nowej zabudowy oraz dopuszczenia dla zabudowy istniejącej wyłącznie *remontu, przebudowy i adaptacji z zachowaniem pozostałych ustaleń dla poszczególnych terenów w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, z uwagi na stwierdzone rozbieżności pomiędzy treścią projektu uchwały w wersji przesłanej do uzgodnienia z Wodami Polskimi, a treścią uchwały Nr LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r., w wersji przekazanej Wojewodzie, co skutkuje stwierdzeniem nieważności uchwały w odniesieniu do jednostek terenowych, bądź ich części, które usytuowane są w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią.*

Dokonując oceny prawnej przedmiotowej uchwały stwierdzono, iż możliwe jest zakresowe stwierdzenie jej nieważności, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, przy zachowaniu pełnej komunikatywności pozostałej treści normatywnej aktu prawa miejscowego.

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 sporządzania planu miejscowego

oraz istotnego naruszenia trybu jego sporządzania, 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 nieściśłość 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 stwierdzania 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 izmom 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 LIV/408/2023 Rady Gminy Pomiechówek z 29 grudnia 2023 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wsi Śniadówko w Gminie Pomiechówek”, 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.

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

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/