



WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 12 lipca 2024 r.

WP-I.4131.127.2024

Rada Miejska w Raciążu

Rozstrzygnięcie nadzorcze

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

stwierdzam nieważność

uchwały Nr III/19/2024 Rady Miejskiej w Raciążu z 13 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta Raciąża”, w części dotyczącej ustaleń:

- § 16 w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nr 1, 4, (...)”;
- § 17 w zakresie zdania wprowadzającego, w odniesieniu do sformułowania: „(...) nr 2 (...)”;
- części tekstowej i graficznej, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 2MNW.

Uzasadnienie

Na sesji 13 czerwca 2024 r. Rada Miejska w Raciążu podjęła uchwałę Nr III/19/2024 „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta Raciąża”.

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.”, w brzmieniu po wejściu w życie ustawy z 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), zwanej dalej „ustawą zmieniającą”, a także na podstawie art. 67 ust. 3 pkt 2 ww. ustawy zmieniającej.

Powyższą uchwałę wraz z dokumentacją prac planistycznych doręczono organowi nadzoru 21 czerwca 2024 r. przy piśmie Burmistrza Miasta Raciąża z 19 czerwca 2024 r., znak: KW.6721.1.2023.

W wyniku dokonanej oceny prawnej uchwały oraz przekazanej dokumentacji prac planistycznych, organ nadzoru skierował do Rady Miejskiej w Raciążu zawiadomienie o wszczęciu

postępowania nadzorczego z 1 lipca 2024 r., znak: WP-I.4131.127.2024. Ponadto, Wojewoda Mazowiecki wystąpił pismem z 28 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4130.620.2024, do Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, w celu przeprowadzenia stosownego postępowania wyjaśniającego dotyczącego procesu przebiegu uzgodnień do ww. projektu planu miejscowego.

Stosownie do zapisów art. 14 ust. 8 ustawy o p.z.p., miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego, uchwalanym zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., przez organ stanowiący gminy, tj. radę gminy. Artykuł 94 Konstytucji RP stanowi, że organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień ustawowych zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów, a zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. W przypadku aktów prawa miejscowego z zakresu planowania przestrzennego, tj. w odniesieniu do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, regulację zasad i trybu ich sporządzania, określa ustawa o p.z.p.

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie. Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna). Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p. Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

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

Na wstępie uzasadnienia należy podkreślić, że skoro pismem z 1 lutego 2024 r., znak: KW.6721.1.2023, Burmistrz Miasta Raciąża wystąpił z wnioskiem odpowiednio o zaopiniowanie i uzgodnienie projektu *miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta Raciąża*, to zastosowanie znajduje przepis art. 67 ust. 3 pkt 1 ustawy zmieniającej, w brzmieniu: „3. Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian: 1) przepisy art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą - w przypadku gdy nie wystąpiono o opinie i uzgodnienia przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy;”.

Powyższe oznacza, że w przedmiotowej sprawie stosuje się przepis art. 2 pkt 28-35, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 15 ust. 3 pkt 11-13, art. 16 ust. 1a oraz art. 17 pkt 6 ustawy o p.z.p. w brzmieniu obowiązującym od 24 września 2023 r., bez względu na datę zainicjowania procedury sporządzania planu miejscowego.

Jak wynika z treści zdania wprowadzającego, zawartego w:

- **§ 16** uchwały: „Dla terenów oznaczonych na rysunkach planu nr 1, 4, symbolami: **1MNW**, **3MNW**, **5MNW**, **6MNW** ustala się: (...)”;
- **§ 17** uchwały: „Dla terenu oznaczonego na rysunku planu nr 2 symbolem **2MNW**, **4MNW** ustala się: (...)”;

podczas gdy zgodnie z legendą, na rysunku planu stanowiącym odpowiednio, załącznik numer:

- **2**, jako obowiązujące oznaczenia planu określono jedynie przeznaczenie terenu oznaczonego symbolem **2MNW**, o którym mowa w § 17 tekstu planu;
- **4**, jako obowiązujące oznaczenia planu określono przeznaczenie terenów oznaczonych symbolami: **3MNW**, **4MNW**, **5MNW** i **6MNW**, o których mowa odpowiednio w § 16 i § 17 tekstu planu.

Powyższe oznacza, iż rysunek planu nr 2 zawiera ustalenia tylko dla terenu 2MNW, o którym mowa w § 17 uchwały, natomiast rysunek planu nr 4 zawiera ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 3MNW, 4MNW, 5MNW i 6MNW, o których mowa odpowiednio w § 16 i § 17 uchwały.

Tym samym doszło do powstania ewidentnej sprzeczności pomiędzy zapisami części tekstowej a częścią graficzną planu miejscowego, co stanowi o istotnym naruszeniu § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Technologii z 17 grudnia 2021 r. w sprawie wymaganego zakresu

projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. poz. 2404), z którego wynika, iż: „2. Część graficzną projektu planu miejscowego sporządza się w sposób umożliwiający jednoznaczne jej powiązanie z częścią tekstową projektu planu miejscowego.”.

Z dyspozycji art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. wynika, iż plan miejscowy składa się zarówno z części tekstowej, jak i części graficznej. Powyższe wynika również z ustaleń § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z art. 20 ust. 1 zd. 2 ustawy o p.z.p. wynika, że część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią jedynie załączniki do uchwały. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu.

Powyższa kwestia znalazła swoje odzwierciedlenie w judykaturze w tym m.in. w:

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 września 2013 r., sygn. akt II OSK 1377/13, w brzmieniu: *W niniejszej sprawie zgodzić należy się z sądem I instancyjnym, iż zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r Nr 80, poz. 717 ze zm.) obydwie części planu (graficzna i tekstowa) winny być spójne, co oznacza że pełny obraz rozwiązań planistycznych tj. przeznaczenie poszczególnych obszarów na terenie objętych planem daje dopiero łączne odczytanie obydwu części.;*
- postanowieniu Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 18 marca 2011 r., sygn. akt II OZ 191/11, w brzmieniu: *Sąd słusznie wskazał, że oczywistym jest, że stwierdzenie nieważności określonych uregulowań w części tekstowej planu oznacza utratę ważności odpowiadających im rozwiązań graficznych przyjętych na rysunku planu. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 zdanie drugie ustawy z dnia z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) część tekstowa planu stanowi treść uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Przepis § 8 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587) stanowi, iż na projekcie rysunku planu miejscowego stosuje się nazewnictwo i oznaczenia umożliwiające jednoznaczne powiązanie projektu rysunku planu miejscowego z projektem tekstu planu miejscowego. Do projektu rysunku planu miejscowego dołącza się objaśnienia wszystkich użytych oznaczeń. Treść tych przepisów wyraźnie wskazuje, iż część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, rysunek*

planu obowiązuje więc tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. (publ. LEX 1080455);

- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 6 października 2011 r., sygn. akt II OSK 1458/11, w którym *Sąd zwraca uwagę, że pod pojęciem "ustaleń planu" należy rozumieć jego merytoryczną treść mającą charakter normatywny, co oznacza, że ustalenia normatywne planu należy odkodowywać zarówno z jego części tekstowej, jak i graficznej.* (publ. LEX 1070339);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 27 marca 2013 r., sygn. akt IV SA/Wa 2673/12;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 13 lutego 2007 r., sygn. akt II OSK 508/06;
- wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 20 grudnia 2007 r. sygn. akt II OSK 1732/06, teza 2: *Skoro, moc wiążąca rysunku planu wynika z zapisów części tekstowej, to tekst planu winien wskazywać na przeznaczenie określonego terenu pod ulice, a część graficzna odzwierciedlać konkretny zapis.* (publ. LEX 418919);
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z 13 października 2009 r. sygn. akt II SA/Lu 393/09;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z 16 maja 2015 r. sygn. akt IV SA/Po 256/13;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 17 czerwca 2015 r. sygn. akt II SA/Gd 318/14;
- wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 12 lutego 2021 r. sygn. akt IV SA/Wa 1761/20, w którym Sąd stwierdził, iż: *Część graficzna planu powinna stanowić odzwierciedlenie zapisów części tekstowej i nie może być z nią sprzeczna. To część tekstowa planu zawiera normy prawne, a rysunek planu obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim przewiduje to część tekstowa planu. Sam rysunek (część graficzna) nie jest ani przepisem, ani normą prawną i obowiązuje tylko w łączności z częścią tekstową planu. Rysunek planu miejscowego obowiązuje tylko w takim zakresie, w jakim został opisany w części tekstowej. Z tych względów nie może być rozbieżności pomiędzy częścią tekstową planu a rysunkiem planu. Część tekstowa planu winna znaleźć odzwierciedlenie w części graficznej. Sprzeczność, brak korelacji, spójności należy rozważać w kategoriach naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego (pod. wyroki NSA z 4.12.2019 r. II OSK 3081/18, 17.11.2015 r. II OSK 643/14, 27.09.2013 r. II OSK 1377/13, 18.03.2011 r. II OZ 191/11 i 13.02.2007 r. II OSK 508/06; wyrok WSA w Warszawie*

z 27.03.2013 r. IV SA/Wa 2673/12; wyrok WSA w Gdańsku z 17.06.2015r. II SA/Gd 318/14) (publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych).

Ze stanowiska judykatury, w tym m.in. z przytoczonych orzeczeń wynika, że zarówno z przepisów ustawy o p.z.p., jak i poprzednio obowiązującej ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, z późn. zm.), rysunek planu miejscowego obowiązywał tylko w takim zakresie, w jakim został on opisany w części tekstowej.

Stanowisko judykatury potwierdza również doktryna:

- Igor Zachariasz *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Komentarz LEX*, Warszawa 2013 LEX a Wolters Kluwer business, str. 153 teza 2. do art. 15: „Projekt planu miejscowego zawiera część tekstową i graficzną. Zgodnie z poglądem reprezentowanym w orzecznictwie sądów administracyjnych, rysunek planu jako znak graficzny nie może wiązać bezpośrednio, nie spełnia bowiem wymogów normy prawnej związanych z jej klasyczną budową: hipoteza, dyspozycja, sankcja. Rysunek planu w procesie stosowania prawa może być uwzględniony tylko w takim zakresie, w jakim jest "opisany" w tekście planu, ściślej - w jakim tekst planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”;
- Zygmunt Niewiadomski *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne Komentarz*, Warszawa 2013, Wydawnictwo C.H. Beck, str. 157 teza 2. do art. 15 „Projekt planu miejscowego a zatem przyszyły plan miejscowy, musi zawierać część tekstową i graficzną. (...) Zgodnie z przepisami Proj.PlanZagR projektem planu miejscowego jest projekt tekstu planu miejscowego i projekt rysunku planu miejscowego. Tekst planu miejscowego stanowi treść uchwały rady gminy i jego redakcja przybiera postać przepisów prawnych. Rysunek planu jest załącznikiem graficznym do uchwały w sprawie planu miejscowego. Rysunek planu obowiązuje w takim zakresie, w jakim tekstu planu odsyła do ustaleń planu wyrażonych graficznie na rysunku.”.

Stanowisko doktryny i judykatury, jak również sam przepis art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., a także § 8 ust. 2 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, nie pozostawia wątpliwości, iż ustalenia części graficznej wiążą w takim zakresie, w jakim są one opisane w części tekstowej.

Należy zatem wyraźnie podkreślić, że ewidentna sprzeczność pomiędzy częścią tekstową uchwały, a jej częścią graficzną, narusza w sposób istotny, zasady sporządzenia planu miejscowego i w konsekwencji powoduje nieważność uchwały rady gminy w całości lub w części. **W tym przypadku, brak powiązania tekstu planu miejscowego z rysunkiem, w zakresie poprawnego odesłania do właściwego rysunku planu zawierającego ustalenia dla terenów oznaczonych symbolami: 2MNW, 3MNW, 4MNW, 5MNW i 6MNW, o których mowa odpowiednio w § 16 i § 17 uchwały, skutkuje koniecznością stwierdzenia nieważności uchwały w części tekstowej,**

o której mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, w celu doprowadzenia do spójności ustaleń planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy wskazać, iż zgodnie z treścią ww. art. 548 ust. 1 ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2023 r. poz. 1478, z późn. zm.), obowiązującej od 1 stycznia 2018 r.: „1. Do projektów studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów ramowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związków metropolitalnych, a także ich zmian, w stosunku do których przed dniem wejścia w życie ustawy: 1) podjęto uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia lub zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub do sporządzenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lub do sporządzenia lub zmiany ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego i 2) ogłoszono w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie o wyłożeniu projektu studium lub planu do publicznego wglądu - stosuje się przepisy dotychczasowe.”.

Biorąc zatem pod uwagę fakt, iż na sesji 27 marca 2023 r. Rada Miejska w Raciążu podjęła uchwałę Nr XXXVII/337/2023 „w sprawie przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta Raciąża”, w odniesieniu do przedmiotowego planu miejscowego zastosowanie będą miały przepisy ww. ustawy z 20 lipca 2017 r. Prawo wodne, obowiązujące od 1 stycznia 2018 r.

Jak wynika z pisma Zastępcy Dyrektora Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie z 2 lipca 2024 r., znak: W.RPP.610.59.2024.AP, stanowiącego odpowiedź na przywołane powyżej pismo Wojewody Mazowieckiego z 28 czerwca 2024 r., znak: WP-I.4130.620.2024, potwierdzono, iż: „(...) Dyrektor RZGW w Warszawie PGW WP, na podstawie dokonanych ustaleń wydał decyzję znak: W.RPP.610.59.2024.ML uzgadniającą przedmiotowe postępowanie, w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, określając wymagania i warunki dla planowanej zabudowy i planowanego zagospodarowania terenu położonego na obszarze szczególnego zagrożenia powodzią:

1. obowiązek wyniesienia poziomu posadzki planowanych budynków mieszkalnych jednorodzinnych wolnostojących oraz garaży o min. 15 cm powyżej rzędnej wody $p=1\%$;
2. obowiązek wykonania izolacji przeciwwodnej poziomej i pionowej do poziomu posadzki planowanych budynków;
3. zakaz podpiwniczania planowanych budynków;
4. obowiązek prowadzenia prac budowlanych w okresie korzystnych warunków hydrologicznych.

Jednocześnie informuję, że powyższa decyzja jest ostateczna i po jej wydaniu Burmistrz Raciąża nie prowadził żadnej korespondencji w przedmiotowej sprawie.”

Tymczasem, pomimo faktu, iż zgodnie z rysunkiem planu miejscowego stanowiącym załącznik nr 2, w granicach terenu oznaczonego symbolem **2MNW** wrysowano **nieprzekraczalną linię zabudowy**, oznaczającą możliwość realizacji budynków w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, to w treści:

- **§ 10 pkt 4, 5 i 6** uchwały, **określono**: „**§ 10.** W zakresie granic i sposobu zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią: (...) 4) wskazuje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest wysokie, oznaczony na rysunkach planu nr 1, 2, symbolem graficznym, dla którego obowiązują zasady określone w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego, gdzie ustala się zakaz: gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania; 5) wskazuje się obszar szczególnego zagrożenia powodzią gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie, oznaczony na rysunkach planu nr 1, 2, 3, symbolem graficznym, dla którego obowiązują zasady określone w przepisach odrębnych z zakresu prawa wodnego, gdzie ustala się zakaz: gromadzenia ścieków, nawozów naturalnych, środków chemicznych, a także innych substancji lub materiałów, które mogą zanieczyścić wody, oraz prowadzenia przetwarzania odpadów, w szczególności ich składowania; 6) wskazuje się obszar zagrożenia powodzią gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest niskie, oznaczony na rysunkach planu nr 1, 2, 3, symbolem graficznym, dla którego obowiązują zasady określone w przepisach odrębnych;”;
- **§ 17 pkt 7** uchwały, **określono w sposób nieprawidłowy**, dla terenu **2MNW** usytuowanego w całości granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią: „7) uwzględnienie uwarunkowań wynikających z położenia fragmentu terenu oznaczonego na rysunku planu nr 2 symbolem 2MNW, w zasięgu obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, zgodnie z § 10 pkt 5;”.

Powyższe oznacza, iż dla terenu zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej, oznaczonego symbolem **2MNW** (*vide* § 17 pkt 1 uchwały), usytuowanego **w całości w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią gdzie prawdopodobieństwo wystąpienia powodzi jest średnie, Rada Miejska w Raciążu w ogóle nie uwzględniła warunków określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie w decyzji z 7 marca 2024 r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML,** co oznacza istotne naruszenie przepisu art. 17 pkt 6 lit. b tiret

jedenaste ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, a tym samym stanowi o istotnym naruszeniu zasad i istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie bowiem z definicją zawartą w § 4 pkt 3 uchwały, przez nieprzekraczalną linię zabudowy należy rozumieć wyznaczone na rysunkach planu linie, przed które nie może być wysunięte lico zewnętrznej nadziemnej ściany realizowanego budynku, z dopuszczeniem wysunięcia przed te linie do 1,5 m balkonów, loggii, wykuszy, zadaszeń nad wejściami, pochylni i schodów zewnętrznych, nie dotyczy budowli oraz obiektów małej architektury.

Ponadto, z treści legendy rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 2, wynika, iż nieprzekraczalna linia zabudowy stanowi obowiązujące oznaczenie planu, a także zgodnie z treścią ustaleń, zawartych w:

- § 3 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „1. W planie ustala się: (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną nadziemną intensywność zabudowy, minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej, maksymalny udział powierzchni zabudowy, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę i sposób realizacji miejsc do parkowania, w tym miejsc przeznaczonych do parkowania pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;”;
- § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały, w brzmieniu: „1. Następujące oznaczenia graficzne na rysunkach planu są obowiązującymi ustaleniami planu: (...) 3) nieprzekraczalna linia zabudowy;”;
- § 9 pkt 2 lit. a uchwały, w brzmieniu: „W zakresie zasad kształtowania zabudowy oraz wskaźników zagospodarowania terenu ustala się: (...) 2) w zakresie zasad kształtowania zabudowy: a) nieprzekraczalne linie zabudowy zgodnie z rysunkami planu, z zastrzeżeniem § 10;”;
- § 17 pkt 1, 2 i 3 uchwały, dla terenu oznaczonego symbolem 2MNW ustala się: „1) przeznaczenie – teren zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej wolnostojącej; 2) przeznaczenie uzupełniające – usługi w obiektach wolno stojących lub lokalach użytkowych wbudowanych, z wykluczeniem usług handlu wielkopowierzchniowego; 3) dopuszczenie lokalizacji budynków gospodarczych i garażowych;”;

Skoro zatem zgodnie z treścią rysunku planu miejscowego stanowiącego załącznik nr 2, w granicach terenu oznaczonego symbolem 2MNW wrysowano nieprzekraczalną linię zabudowy w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, a zatem dopuszczono do realizacji budynków, to warunki to warunki ich realizacji określone przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody

Polskie w decyzji z 7 marca 2024 r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML, były wiążące i winny zostać wprost inkorporowane do ustaleń planu miejscowego.

W tym miejscu uzasadnienia należy zauważyć, że stosownie do art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., w brzmieniu: „2. *W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów, terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, obszarów osuwania się mas ziemnych, krajobrazów priorytetowych określonych w audycie krajobrazowym oraz w planach zagospodarowania przestrzennego województwa; (...) 9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;*”. Ponadto, zgodnie z § 4 pkt 10 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ustalenia części tekstowej planu miejscowego powinny zawierać szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, poprzez sformułowanie nakazów, zakazów, dopuszczeń i ograniczeń w zagospodarowaniu terenów.

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

Mając na uwadze powyższe, a także **brak uwzględnienia warunków dla planowanej zabudowy określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 7 marca 2024r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML, należy stwierdzić, iż przedmiotowa uchwała została podjęta z istotnym naruszeniem przepisów art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9, art. 17 pkt 6 lit. b tiret jedenaste ustawy o p.z.p., w związku z art. 166 ust. 2 pkt 5 ustawy Prawo wodne, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad, jak i istotnym naruszeniu trybu sporządzania planu miejscowego.**

Należy bowiem zauważyć, iż stosownie do dyspozycji art. 3 pkt 6 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2024 r. poz. 725, z późn. zm.), przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę i nadbudowę takiego obiektu. Oznacza to, że każda realizacja nowej zabudowy oraz rozbudowa istniejących budynków musiałaby uwzględniać, określone na rysunku planu miejscowego, linie zabudowy, co wynika także z ustaleń § 9 pkt 2 lit. a uchwały.

Organ nadzoru wskazuje, iż wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, bowiem taką wolę wyraził sam ustawodawca zobowiązując, w ramach przepisu art. 4 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., do zawarcia stosownych ustaleń w tym zakresie. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w odniesieniu do art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., nie ma na celu jedynie wskazania granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, ale przede wszystkim ustalać ma przeznaczenie terenów, znajdujących się w tym obszarze, oraz określać sposób ich zagospodarowania (art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 7 ustawy o p.z.p.), uwzględniając przy tym szczególne warunki zagospodarowania tych terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, tam gdzie zaś jest to konieczne wprowadzić zakaz zabudowy (art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p.).

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

Analizując powyższe przepisy organy gminy miały możliwość uwzględnienia ww. przepisów, np. poprzez wprowadzenie stosownych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (zarówno w części tekstowej, jak i graficznej). Organ nadzoru ponownie wskazuje, iż nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń. Oznacza to tym samym **konieczność „konsumpcji tych przepisów” przez stosowne ustalenia planistyczne, które nie mogą zawierać odmiennych regulacji w stosunku do aktu hierarchicznie wyżej umocowanego w Konstytucji RP, np. poprzez uwzględnienie warunków określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 7 marca 2024 r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML, wraz z zachowaniem spójności części tekstowej uchwały z częścią graficzną w zakresie szczególnych warunków zagospodarowania terenów położonych w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią.**

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

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

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

W kontekście przedmiotu regulacji planu miejscowego wskazać należy na hierarchiczność źródeł prawa przewidzianych w Konstytucji RP. Zgodnie z art. 87 Konstytucji RP źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa są także akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Zgodnie z art. 94 Konstytucji RP, organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Przepisy rozdziału III Konstytucji RP wyraźnie wskazują hierarchię aktów prawnych. W świetle tych przepisów ustawa jest aktem prawnym hierarchicznie wyższym od rozporządzeń i aktów prawnych organów samorządu terytorialnego. Ustanowiony w ustawie zasadniczej zamknięty katalog źródeł prawa skonstruowany jest jednocześnie w oparciu o zasadę hierarchiczności. Z zasady tej wynika, że umocowanie do wydawania aktów niższego rzędu musi wynikać z aktów wyższego rzędu, przy czym przepisy zawarte w aktach niższego rzędu nie

mogą naruszać przepisów zamieszczonych w aktach wyższego rzędu. Hierarchiczna budowa systemu źródeł prawa obliguje do przyjęcia dyrektywy interpretacyjnej, w myśl której, w razie kolizji między normami prawnymi, przepisy prawa zawarte w akcie wyższego rzędu stosuje się przed przepisami prawa zawartymi w akcie niższego rzędu. Hierarchiczność źródeł prawa wyklucza możliwość stosowania norm hierarchicznie niższych regulujących te same kwestie w sposób odmienny.

Tymczasem, w przedmiotowej sprawie prawidłowe zastosowanie powyższych przepisów z zakresu Prawa wodnego, **powinno skutkować wprowadzeniem warunków dla planowanej zabudowy w granicach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 7 marca 2024r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML, a których nie uwzględniono w treści uchwały.** Tym samym naruszone zostały w sposób istotny, 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 w części z obrotu prawnego.

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 wigc 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 uchwaliła m.p.z.p., którego projekt nie uzyskał uzgodnienia w trybie art. 17 pkt 6 lit. b tiret 10 u.p.z.p. w związku z art. 15 ust.2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. i art. 166 ust. 2 pkt 5 P.w., tj. w zakresie

zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. W konsekwencji rozwiązania przyjęte w zaskarżonej uchwale są tożsame z projektem planu, którego nie uzgodniono decyzją Dyrektora RZGW z 18 marca 2021 r. Wynika to jednoznacznie z pisma Dyrektora RZGW z 4 marca 2022 r., który wyjaśniał Wojewodzie jego wątpliwości zawarte w piśmie z 9 lutego 2022 r. Dodatkowo w piśmie z 19 czerwca 2022 r. Dyrektor RZGW wyjaśnił, że **Rada Miejska uchwaliła plan miejscowy w wersji, dla której odmówiono uzgodnienia, nie zaś w wersji uzgodnionej.** W orzecznictwie sądów administracyjnych (por. orzeczenia wskazane w skardze) oraz doktrynie przyjmuje się jednolicie, że **pominięcie etapu uzgodnień stanowi istotne naruszenie trybu uchwalania planu miejscowego. Ratio legis instytucji „uzgodnienia” w procedurze planistycznej polega na przesądzającym (relewantnym) wpływie pozytywnego stanowiska organu uzgadniającego na kształt normatywny postanowień planu. Ustawodawca, nakazując organowi wykonawczemu gminy uzgodnienie projektu planu ze wskazanymi organami, określił konsekwencje prawne takiego uzgodnienia. Organ uzgadniający może bowiem skutecznie zablokować uchwalenie projektowanego aktu w kształcie planowanym przez organ sporządzający. Odmowa uzgodnienia projektu planu przez uprawniony organ oznacza niemożność uchwalenia planu miejscowego w planowanym kształcie, zaś w przypadku uchwalenia przez radę gminy planu miejscowego, mimo odmowy uzgodnienia przez uprawniony organ, zgodnie z dyspozycją art. 28 ust. 1 u.p.z.p. skutkuje, co do zasady, nieważnością uchwały rady w całości lub w części (por. Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, pod red. prof. Z. Niewiadomskiego, C.H. Beck Warszawa 2011, s.229).** Zatem należy przyjąć, że błędne wyznaczenie na rysunku planu miejscowego granic obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz uchwalenie planu miejscowego w kształcie, który nie uzyskał uzgodnienia w zakresie dotyczącym zabudowy i zagospodarowania terenu położonego na obszarach szczególnego zagrożenia, stanowi o istotnym naruszeniu zasad i trybu sporządzania planu miejscowego, skutkującym stwierdzeniem nieważności uchwały na podstawie art.28 ust. 1 u.p.z.p. Sąd uznał, że naruszenie zasad i procedury uchwalania planu miejscowego w przedmiotowej sprawie dotyczy obligatoryjnego elementu na tyle istotnego, że koniecznym jest wyeliminowanie zaskarżonej uchwały w całości i ponowienie przez Radę Miasta procedury planistycznej. (...)

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 umieszczenia 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 warunków dla planowanej zabudowy, w granicach terenu oznaczonego symbolem 2MNW usytuowanego w całości w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią, określonych przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie decyzją z 7 marca 2024 r., znak: W.RPP.610.59.2024.ML, co skutkuje koniecznością zakresowego stwierdzenia nieważności uchwały, w części tekstowej i graficznej, odnoszącej się do ww. terenu.**

Wziąwszy wszystkie okoliczności pod uwagę, a także 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, jak i istotnego naruszenia trybu sporządzania planu miejscowego, co oznacza konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w części.

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

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

nadzorczym, mają istotny wpływ na przyjęte rozwiązania przestrzenne, które byłyby inne, gdyby zastosowano obowiązujące przepisy, o których mowa w niniejszym rozstrzygnięciu nadzorczym.

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

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

Za nieistotne naruszenia prawa uznaje się naruszenia drobne, niedotyczące istoty zagadnienia, a zatem będą to takie naruszenia prawa, jak błąd lub nieścisłość prawna niemająca wpływu na materialną treść uchwały. Natomiast do kategorii istotnych naruszeń należy zaliczyć naruszenia znaczące, wpływające na treść uchwały, dotyczące meritum sprawy jak np. naruszenie przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, przepisów podstawy prawnej podejmowanych uchwał, przepisów ustrojowych, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 16 września 2008 r., w sprawie sygn. akt SK 76/06 (publ. OTK-A 2008/7/121, Dz. U. z 2008 r. Nr 170, poz. 1053), wydanego na tle kontroli konstytucyjnej dotyczącej art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wyjaśnił, że: *„Działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności, zgodnie z art. 171 ust. 1 Konstytucji RP. Sprawowanie nadzoru ustrojodawca powierzył Prezesowi Rady Ministrów, wojewodom i regionalnym 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 organy 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 III/19/2024 Rady Miejskiej w Raciążu z 13 czerwca 2024 r. „w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla fragmentów miasta Raciąża”, w zakresie ustaleń, o których mowa w sentencji niniejszego rozstrzygnięcia nadzorczego, co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

Miastu, w świetle art. 98 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego, wnoszona za pośrednictwem organu, który skarżone orzeczenie wydał.

WOJEWODA MAZOWIECKI

Mariusz Frankowski

/podpisano kwalifikowanym
podpisem elektronicznym/