



WOJEWODA MAZOWIECKI
Nr LEX-I.4131.169.2014.BŁ

URZĄD MIEJSKI W WYSZKOWIE
Wydział Promocji, Kultury i Sportu - Kancelaria
WPLYNEŁO
2014 - 12 - 03
Warszawa, 27 listopada 2014 r.
Podpis: 23 868/2014

RM+SRG *[Signature]*

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2013 r. poz. 594, 645, 1318 i z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LIII/549/14 Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 30 października 2014 r. w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszki dla obrębów geodezyjnych Lucynów, Lucynów Duży, Tumanek i części wsi Deskurów, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 5 uchwały;
- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN;
- § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 32MN, w zakresie, w jakim dopuszcza on do lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefie ochronnej do 50 m od granic cmentarza;
- § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret trzecie uchwały;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 18 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 16MNU i 17MNU, w zakresie, w jakim są one położone w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym, (...)”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym, (...)”;

- § 22 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) *lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)*”.

UZASADNIENIE

Rada Miejska w Wyszkanie, na sesji w dniu 30 października 2014 r., podjęła uchwałę Nr LIII/549/14 w sprawie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszkanie dla obrębów geodezyjnych Lucynów, Lucynów Duży, Tumanek i części wsi Deskurów.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5, art. 40 ust. 1 i art. 42 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2012 r. poz. 647 z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą o p.z.p.”.

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

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

Zgodnie z treścią art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., podstawę do stwierdzenia nieważności uchwały rady gminy w całości lub w części stanowi naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego, istotne naruszenie trybu jego sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest ze sporządzeniem aktu planistycznego, a więc zawartością aktu planistycznego (część tekstowa, graficzna), zawartych w nim ustaleń. Zawartość aktu planistycznego określona została w art. 15 ustawy o p.z.p.

Jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym, wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem.

Z kolei tryb uchwalenia planu, określony w art. 17 ustawy o p.z.p., odnosi się do kolejno podejmowanych czynności planistycznych, określonych przepisami ustawy, gwarantujących możliwość udziału zainteresowanych podmiotów w procesie planowania (poprzez składanie wniosków i uwag) i pośrednio do kontroli legalności przyjmowanych rozwiązań w granicach uzyskiwanych opinii i uzgodnień.

Ustawa o p.z.p. zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1 określa „1) zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, 2) zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad

ich zagospodarowania i zabudowy - przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań”.

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

Z wnioskiem tym korespondują rezultaty wykładni systemowej. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać szereg wartości, w tym m.in. w tym m.in.:

- wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury (art. 1 ust. 2 pkt 1 ustawy o p.z.p.);
- walory architektoniczne i krajobrazowe (art. 1 ust. 2 pkt 2 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej (art. 1 ust. 2 pkt 4 ustawy o p.z.p.);
- wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia (art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p.);
- prawo własności (art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p.).

Stosownie do przytoczonego wyżej art. 1 ust. 2 pkt 5 ustawy o p.z.p., w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza m.in.: wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia. Konkretyzację ww. przepisu odnaleźć możemy m.in. na gruncie:

- art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., zmienionego przez art. 5 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011r.: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych; art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., w brzmieniu przed nowelizacją: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo: (...) 7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także narażonych na niebezpieczeństwo powodzi oraz zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych”;
- art. 88 k pkt 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2012 r. poz. 145 z późn. zm.): „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”; przed nowelizacją, kwestię tę regulował art. 80 pkt 4 Prawa wodnego: „Ochronę ludzi i mienia przed powodzią oraz suszą realizuje się w szczególności przez: (...) 4) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych, budowanie oraz utrzymywanie wałów przeciwpowodziowych, a także kanałów ulgi”.

Stosownie do dyspozycji art. 79 ust. 1 Prawa wodnego sprzed nowelizacji (tj. sprzed 18 marca 2011 r.) ochronę przed powodzią prowadzi się zgodnie z planami ochrony przeciwpowodziowej. Zgodnie z art. 79 ust. 2 ww. ustawy, dla potrzeb ochrony przed powodzią dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej sporządza studium ochrony przeciwpowodziowej, ustalające granice zasięgu wód powodziowych o określonym prawdopodobieństwie występowania oraz kierunki ochrony przed powodzią w podziale na obszary wymagające ochrony przed zalaniem, obszary służące przepuszczeniu wód powodziowych stanowiące obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią oraz obszary potencjalnego zagrożenia powodzią.

Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, działając w oparciu o przytoczone powyżej przepisy Prawa wodnego, sporządził „*Studium dla obszarów nieobwałowanych narażonych na niebezpieczeństwo powodzi – Umowa nr 673/TD/03 z dnia 22.12.2003 r.*” dla rzeki Bug (następnie uzupełnione w ramach umowy nr 772/TD/05 z dnia 05.12.2005 r.), zwanym dalej „*studium ochrony przeciwpowodziowej*”. Stosownie do dyspozycji art. 14 ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, studium ochrony przeciwpowodziowej, sporządzone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej, zachowuje ważność do dnia sporządzenia mapy zagrożenia powodziowego. Biorąc pod uwagę fakt, iż do dnia podjęcia przedmiotowej uchwały mapa zagrożenia powodziowego nie została sporządzona to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowało swą moc obowiązującą, a więc Rada Miejska w Wyszkanie podejmując przedmiotową uchwałę, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń. Co więcej obowiązek taki, wynika również z art. 17 przywołanej powyżej ustawy o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw: „*Obszary bezpośredniego zagrożenia powodzią określone przez właściwego dyrektora regionalnego zarządu gospodarki wodnej na podstawie przepisów dotychczasowych: (...) 2) uwzględnia się przy sporządzaniu koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, do dnia przekazania map zagrożenia powodziowego organom sporządzającym te dokumenty i uznaje się za obszary szczególnego zagrożenia powodzią, w rozumieniu art. 9 ust. 1 pkt 6c ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą*”.

Kwestie dotyczące możliwości realizacji zabudowy:

- przed nowelizacją przepisów Prawa wodnego (przed 18 marca 2011 r.), na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, regulował art. 82 ust. 2 ustawy Prawo wodnego, z którego jednoznacznie wynikało, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią, w szczególności wykonywania urządzeń wodnych oraz wznoszenia innych obiektów budowlanych, sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk, zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, a także utrzymywaniem lub odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z ich infrastrukturą;
- po nowelizacji przepisów Prawa wodnego (z dniem 18 marca 2011r.), na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, reguluje art. 88l ust. 1 ustawy Prawo wodne, z którego jednoznacznie wynika, że na takich obszarach zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe, w tym: wykonywania urządzeń wodnych oraz budowy innych obiektów budowlanych z wyjątkiem dróg rowerowych; sadzenia drzew lub krzewów, z wyjątkiem plantacji wiklinowych na potrzeby regulacji wód oraz roślinności stanowiącej element zabudowy biologicznej dolin rzecznych lub służącej do wzmocnienia brzegów, obwałowań lub odsypisk; zmiany ukształtowania terenu, składowania materiałów oraz wykonywania innych robót, z wyjątkiem robót związanych z regulacją lub utrzymywaniem wód oraz brzegu morskiego, budową, przebudową lub remontem drogi rowerowej, a także utrzymywaniem, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie oraz czynności związanych z wyznaczeniem szlaku turystycznego pieszego lub rowerowego.

Możliwość odstąpienia od przywołanych powyżej zakazów regulowały przepisy:

- art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (sprzed 18 marca 2011 r.);
- art. 881 ust. 2 Prawa wodnego (od 18 marca 2011 r.).

Analiza przywołanych powyżej zapisów Prawa wodnego, zarówno przed, jak i po nowelizacji ustawy, prowadzi do jednego wspólnego wniosku – na terenach bezpośredniego zagrożenia powodzią, obecnie zaś na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, **nie była i nie jest możliwa realizacja zabudowy. Wyjątkiem od tej reguły** było i jest uzyskiwanie **stosownego zwolnienia od takiego zakazu, w drodze indywidualnej decyzji** wydanej przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej na etapie projektowania inwestycji.

Tymczasem plan miejscowy w części tekstowej (§ 16 i § 18 uchwały), oraz części graficznej (przeznaczenie terenu, nieprzekraczalne linie zabudowy), umożliwia zabudowę na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią. Tereny leżące w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią zostały przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną (jednostki terenowe: 1MN, 2MN i 3MN) oraz mieszkaniową i usług (jednostki terenowe: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 16MNU i 17MNU), podczas gdy, tak jak wskazano wyżej, przepisy ustawy Prawo wodne wprost zabraniają budowy obiektów budowlanych (art. 88 I ust. 1 ww. ustawy).

Zdaniem organu nadzoru dopuszczenie zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, godzi w ustawowy porządek w dziedzinie szeroko pojętej *ochrony przed powodzią*. Skoro zatem wolą ustawodawcy jest by, w sposób szczególny, chronić obszary szczególnego zagrożenia powodzią, to nie może pozostać bez ingerencji organu nadzoru fakt, iż właśnie na takich obszarach wyznacza się tereny pod zabudowę.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są aktami prawa miejscowego, te zaś są źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Mają moc wiążącą na obszarze działania organu, które je ustanowił, jednak w konstytucyjnej hierarchii źródeł prawa powszechnie obowiązującego znajdują się na samym końcu, tj. za konstytucją, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi za zgodą wyrażoną w ustawie, ustawami, ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, oraz rozporządzeniami. Oznacza to, zdaniem organu nadzoru, konieczność zgodności z wszystkimi wyżej wymienionymi typami aktów prawnych.

Z przytoczonej powyżej hierarchicznej budowy systemu prawa ustawowego wynika w sposób jednoznaczny, że **norma wyższa jest podstawą obowiązywania normy niższej. Norma wyższa nie może być również derogowana przez normę niższą** (*lex interior non derogat legi superiori*).

W tym stanie rzeczy ustalenia planu miejscowego, w zakresie ochrony przed powodzią, uznać należy za sprzeczne z ustawą Prawo wodne, bowiem nie realizują dyspozycji konkretnej normy tej ustawy, o której mowa w art. 881, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia przedmiotowego planu przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie, dokonanego w trybie art. 4a pkt 2 Prawa wodnego, w związku z art. 17 pkt 6 lit. b tiret drugie ustawy o p.z.p. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu planu mogło zostać jednocześnie uznane za podstawę wprowadzenia do planu miejscowego kwestionowanych ustaleń. Trzeba bowiem przyjąć, że spełnienie ustawowego wymogu dokonania stosownych uzgodnień nie może mieć tylko charakteru formalnego, ale musi polegać na merytorycznym sprawdzeniu rozwiązań przyjętych w projekcie planu miejscowego przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie planu miejscowego weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. W przedmiotowej sprawie pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu planu z właściwym organem (Postanowienie Nr 2439/P/NZD/13 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 3 grudnia 2013 r., znak: NZD-0211-1275-2013), ustalenia planu, dopuszczające do zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią pozostają w oczywistej sprzeczności z art. 881

ust. 1 ustawy Prawo wodne, przez co naruszają ustawową zasadę tworzenia planu w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż Rada Miejska w Wyszkanie nie dochowała wierności przepisom art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy. Dopuszczając możliwość realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, w ramach terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 16MNU i 17MNU, naruszyła ww. przepis. Zdaniem organu nadzoru zapisy planu naruszają zasadę komunikatywności aktu prawnego, która nakazuje redagować przepisy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm, wyrażały intencje prawodawcy. Uchwałodawca wprowadza w stan niepewności obywateli, co do uregulowań planu miejscowego, którego efektem jest przecież kształtowanie sposobu wykonywania prawa własności. Skoro z ustaleń samego planu wynika wprost możliwość realizacji zabudowy, w tym m.in. z ustaleń szczegółowych dla poszczególnych jednostek terenowych zawartych w ustaleniach: § 16 i § 18 uchwały), to odesłanie do przepisów odrębnych z zakresu Prawa wodnego, w brzmieniu: „1. Ustala się szczególne warunki zagospodarowania terenów i ograniczenia w ich użytkowaniu: 1) dla terenów leżących w granicach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią 1% i 5% - stosuje się przepisy prawa wodnego;” (vide § 12 ust. 1 pkt 1 uchwały) jest niewystarczające, bowiem ustalenia przedmiotowej uchwały, w tym kształcie, stoją w ewidentnej sprzeczności z przepisami ustawy, na które Rada Miejska w Wyszkanie się powołuje i nie realizuje woli ustawodawcy zawartej w art. 15 ust. 2 pkt 9 ustawy.

Co więcej szczegółowa analiza ustaleń planu miejscowego, w szczególności zaś jego zapisy zawarte w § 10 uchwały, w powiązaniu, z przyjętymi rozwiązaniami przestrzennymi, dla wskazanych powyżej terenów, zarówno w części tekstowej (§ 16 i § 18 uchwały) oraz w części graficznej, prowadzi do konkluzji, iż zapisy uchwały nie tylko naruszają przepisy Prawa wodnego, ale również są ze sobą sprzeczne. Z jednej strony bowiem Rada Miejska w Wyszkanie, **zakazuje** „1) **realizacji zabudowy, ogrodzeń oraz utwardzania terenu, za wyjątkiem terenów, dla których uzyskano w drodze decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej zwolnieni z niniejszego zakaz, zgodnie z przepisami odrębnymi;**” (vide § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, co jest de facto modyfikacją zapisów ustawowych), to nie może z drugiej strony, dopuszczać do realizacji zabudowy na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią (*quod vide* ustalenia szczegółowe dla wymienionych w petitum rozstrzygnięcia jednostek terenowych).

Kwestie dotyczące **realizacji obiektów budowlanych na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią** (dawnej bezpośredniego zagrożenia powodzią – art. 17 ustawy o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, w związku z art. 88l ust. 1 i 2 Prawo wodne), jak również merytoryczna kontrola sądowa **postanowienia o uzgodnieniu projektu planu miejscowego (opcjonalnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), właściwego organu w zakresie ww. obszarów**, były już przedmiotem wielokrotnych orzeczeń sądowych. W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.07.2012 r., **Sygn. akt II OSK 1063/12**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 09.06.2014 r., **Sygn. akt II OSK 3083/13**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10.07.2014 r., **Sygn. akt II OSK 392/14**, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 06.09.2013 r. **Sygn. akt II OSK 664/13**, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;

- Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19.11.2014 r. Sygn. akt II OSK 1530/14, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie: z dnia 25.02.2013 r. Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28.02.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2595/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23.04.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 2895/12, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r., Sygn. akt IV SA/Wa 961/13, w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12.02.2014 r., Sygn. akt IV SA/Wa 897/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 12 lipca 2012 r., Sygn. akt II OSK 1063/12 stwierdził, „(...) że treść wydawanych w ramach uzgodnień postanowień rodzi wątpliwości co do prawidłowości stanowiska Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. (...) Niewątpliwie koniecznością jest to, aby już na etapie tworzenia aktów planistycznych prawidłowo uwzględniane były programy ochrony przeciwpowodziowej. Dlatego tak ważne jest, aby Dyrektor Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej – na etapie uzgadniania i opiniowania projektowanych aktów w zakresie planowania przestrzennego – dokonywał rzetelnej analizy w zakresie problematyki ochrony przeciwpowodziowej. (...) Zauważyć również trzeba, że dla konkretyzacji określanych ograniczeń ważne jest prawidłowe określenie zasięgów zagrożenia powodziowego na danym obszarze”.

Dodatkowo naruszenie art. 15 ust. 2 pkt 7 ustawy o p.z.p. oraz art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne, nabiera również większego znaczenia, w kontekście ustaleń obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków, przyjętego uchwałą Rady Miejskiej w Wyszkanie Nr XVII/103/2007 z dnia 29 listopada 2007 r. oraz uchwałą Nr XXI/149/2008 z dnia 27 marca 2008 r. Zgodnie z częścią tekstową studium, stanowiącą załącznik nr 1 do uchwały w sprawie studium („Część druga. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków, 2.3.6. Kierunki ochrony przed powodzią, str. 70”) „**Warunkiem zagospodarowania wyznaczonych w studium terenów zabudowy mieszkaniowo-usługowej i letniskowo-rekreacyjnej w obszarach zagrożenia powodziowego jest realizacja odpowiednich zabezpieczeń przeciwpowodziowych**”. Powyższy zapis Studium odnosi się ogólne do wszystkich terenów w granicach administracyjnych gminy. Obostrzenie, o którym mowa wyżej, znalazło odzwierciedlenie również w ustaleniach szczegółowych dla poszczególnych jednostek wyznaczonych w studium gminnym: MU-W: [„**Warunkiem zagospodarowania wyznaczonych w studium terenów zabudowy mieszkaniowo – usługowej w obszarach zagrożenia powodziowego jest kompleksowa realizacja odpowiednich zabezpieczeń powodziowych**” (Część druga. Kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszków, 2.2.2. Kierunki, zasady zagospodarowania i użytkowania obszarów zabudowy gminy, str. 57)].

Zgodnie ze studium, wyznaczenie w planie obszarów do zabudowy, w obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, winno być poprzedzone realizacją kompleksowych zabezpieczeń powodziowych. Zatem zgodnie z warunkiem wynikającym ze studium, na terenach znajdujących się w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią powinien obowiązywać zakaz zabudowy, dopóki nie zostanie spełniony powyższy warunek. Organ nadzoru wskazuje przy tym, że nie wystarczy samo wybudowanie zabezpieczeń powodziowych, aby ww. obszary, można było w sposób swobodny i dowolny zabudowywać. O tym, czy dany obszar będzie obszarem szczególnego

zagrożenia powodzią, będzie wynikać z map zagrożenia powodziowego, sporządzonych przez właściwy organ.

W myśl przepisu art. 9 ust. 4 ustawy o p.z.p. „*Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych*”. Zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu zbadania, czy ustalenia planu miejscowego nie naruszają ustaleń studium, konieczne jest nie tylko porównanie tekstu planu z tekstem studium, ale i odniesienie się do części graficznej (rysunku) planu i studium. Podkreślić również należy, iż stopień związania planu miejscowego z ustaleniami studium jest uzależniony m.in. od szczegółowości zapisów studium. Niemniej jednak cytowany przepis prawa wymaga aby, co do zasady, plan miejscowy nie zawierał sprzecznych ze studium ustaleń. Konsekwencją ww. przepisu, są również wymogi art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p., zgodnie z którymi wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego zgodnie z zapisami studium, a rada gminy uchwała plan dopiero po stwierdzeniu, iż nie narusza on ustaleń studium. Tym samym, realizacja polityki przestrzennej gminy, zawartej w ustaleniach studium, winna następować w planach miejscowych, co w przypadku przedmiotowej uchwały nie ma miejsca.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej okoliczności faktyczne i prawne, organ stanowiący nie był uprawniony do przeznaczenia terenów pod zabudowę, bądź do dopuszczenia do zabudowy w ramach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią, naruszył w ten sposób art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 ustawy o p.z.p. Co więcej, pozostając w zgodności z przepisami odrębnymi z zakresu Prawa wodnego (art. 881 ust. 1 ustawy Prawo wodne) oraz spełniając wymogi wynikające z dyspozycji art. 15 ust. 2 pkt 1, 7 i 9 ustawy o p.z.p., organ stanowiący **winien wprowadzić jednoznaczne zakazy, nakazy i ograniczenia w zagospodarowaniu obszarów szczególnego zagrożenia powodzią dla terenów oznaczonych w planie symbolami: 1MN, 2MN, 3MN, 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 16MNU i 17MNU.**

Organ nadzoru, niejako na marginesie, wskazuje, że stosownie do ustaleń § 14 ust. 3 pkt 4 uchwały, sformułowano ustalenia dotyczące odprowadzania ścieków, zgodnie, z którymi „*3) W zakresie odprowadzania ścieków ustala się: (...) 4) do czasu uruchomienia miejskiej sieci kanalizacyjnej, dopuszcza się realizację na działce budowlanej, lokalizację szczelnych zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe, pod warunkiem zgodności z przepisami odrębnymi;*”. Skoro zatem, plan miejscowy ma być zgodny z przepisami odrębnymi (*vide* art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p.), to wskazać należy, że przepisem odrębnym w tym zakresie jest rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.), w szczególności zaś jego § 34, który stanowi, iż „*Zbiorniki na nieczystości ciekłe mogą być stosowane tylko na działkach budowlanych niemających możliwości przyłączenia do sieci kanalizacyjnej, przy czym nie dopuszcza się ich stosowania na obszarach podlegających szczególnej ochronie środowiska i narażonych na powódzie oraz zalewanie wodami opadowymi*”. Przedmiotowe przepisy umieszczone zostały w ramach ustaleń dotyczących zabudowy i zagospodarowania działki budowlanej. Z kolei z § 26 pkt 1 ww. rozporządzenia wynika, że „*Działka budowlana, przewidziana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, powinna mieć zapewnioną możliwość przyłączenia uzbrojenia działki lub bezpośrednio budynku do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, elektroenergetycznej i ciepłowniczej*”, zaś z pkt 3 ww. przepisu wynika, że w przypadku „*braku warunków przyłączenia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej działka (...) może być wykorzystana pod zabudowę budynkami przeznaczonymi na pobyt ludzi, pod warunkiem zapewnienia możliwości korzystania z indywidualnego ujęcia wody, a także zastosowania zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków, jeżeli ich ilość nie przekracza 5 m³ na dobę. Jeżeli ilość ścieków jest większa od 5 m³, to ich gromadzenie lub oczyszczanie wymaga pozytywnej opinii właściwego terenowo inspektora ochrony środowiska*”.

W tej sytuacji uznać należy, że w przypadku braku kanalizacji, bądź w przypadku braku możliwości podłączenia do niej, nie jest możliwa realizacja budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, również na podstawie ww. przepisów.

Podejmując przedmiotową uchwałę doszło również do naruszenia art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 6 ustawy o p.z.p., zgodnie z którym: „*W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; (...) 6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów*”.

Z przytoczonych powyżej przepisów ustawy o p.z.p. wynika, że ustalenie m.in. maksymalnej wysokości zabudowy, minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej oraz maksymalnej intensywności zabudowy należą do obowiązkowych elementów treści planu miejscowego. Nieustalenie wymaganych prawem parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy, może naruszać także prawo własności nieruchomości sąsiednich, gdyż to plan miejscowy powinien regulować dopuszczalny sposób zainwestowania ich sąsiedztwa, a nie sam inwestor.

Tymczasem Rada Miejska w Wyszkanie w § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret trzecie uchwały, dopuściła w ramach terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, do sytuowania usług nieuciążliwych **w budynku wolnostojącym** jedynie dla terenu 13MN, przy czym nie ustaliła dla niego obowiązkowego gabarytu. Zgodnie bowiem z § 17 ust. 1 pkt 3 lit. a uchwały, ramach zasad kształtowania zabudowy, sformułowano ustalenia w brzmieniu: „*a) maksymalna wysokość zabudowy: - budynków mieszkalnych do 12,0 m; tj. 3 kondygnacje, - budynków gospodarczych i garaży do 4,0 m; tj. 1 kondygnacja, - budynków gospodarczych w zabudowie zagrodowej – 12m; (...)*”. Powyższe oznacza, że organ uchwałodawczy, nie określił dla budynku usługowego, którego realizację dopuszczono w ramach jednostki terenowej 13MN, maksymalnej wysokości zabudowy, wymaganej na podstawie art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p.

Co więcej z analizy dokonanej przez organ nadzoru wynika, że ustalenia:

- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*c) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej – 30% lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;
- § 16 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „*f) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej 60% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „*b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej – 30% lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „*e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej 60% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w brzmieniu: „*c) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej – 30% lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;
- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „*f) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym, dla zabudowy zagrodowej 60% powierzchni działki budowlanej lub zgodnie ze stanem istniejącym,*”;

- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 50% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 19 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 40% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 20 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 60% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 50% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 21 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w brzmieniu: „f) maksymalna powierzchnia zabudowy – 50% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 40% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 22 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 60% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 40% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna terenu – 15% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w brzmieniu: „b) minimalna powierzchnia biologicznie czynna – 40% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;
- § 25 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w brzmieniu: „e) maksymalna powierzchnia zabudowy – 60% powierzchni działki budowlanej **lub zgodnie ze stanem istniejącym**,”;

również naruszają art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy o p.z.p. Zdaniem organu nadzoru parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu powinny być precyzyjne, konkretnie określone, zawężające pole interpretacji, aby nie mogły być rozumiane zbyt szeroko przez organy stosujące prawo, a powyższe zapisy odnośnie określenia minimalnej powierzchni biologicznie czynnej oraz maksymalnej powierzchni zabudowy, nie czynią tego. Ustalenie minimalnej powierzchni biologicznie czynnej winno nastąpić w stosunku do działki budowlanej. Organ nadzoru wskazuje, że wszelkie wskaźniki i parametry kształtowania zabudowy odnoszą się do nowej zabudowy i winny być sparametryzowane w sposób jednoznaczny (za pomocą parametru, czy wskaźnika). Parametrem jest zatem wielkość określona liczbowo, np. poprzez udział wyrażony w %.

Wskazać przy tym, że 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. 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.

Tymczasem z dokonanej przez organ nadzoru analizy podjętej uchwały wynika, że w ustaleniach uchwały wprowadzono powtórzenia oraz modyfikację norm obowiązujących w innych aktach prawnych, jak również sformułowano ustalenia wykraczające poza zakres wynikający z art. 15 ustawy o p.z.p., tj. w:

- § 4 pkt 5 uchwały, zdefiniowano pojęcie „*przepisy odrębne*”, przez które należy rozumieć „*(...) przepisy ustaw wraz z aktami wykonawczymi oraz ograniczenia w dysponowaniu terenami, zawarte w prawomocnych decyzjach administracyjnych, które dotyczą zagadnień ujętych w planie;*”; Zdefiniowane pojęcie przepisów odrębnych, do których zaliczono prawomocne decyzje administracyjne jest nieprawidłowe; Organ nadzoru wskazuje, że prawomocne decyzje

administracyjne nie są źródłem powszechnie obowiązującego prawa, a tym samym nie są przepisami odrębnymi; Przepis prawa nie jest decyzją administracyjną, ale samodzielną jednostką redakcyjną tekstu prawnego, którego budowę i nazewnictwo regulują zasady techniki prawodawczej określone w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. Nr 100, poz. 908);

– § 12 ust. 1 pkt 6 uchwały, w brzmieniu: „na terenach zmeliorowanych istnieje obowiązek likwidacji lub przebudowy urządzeń melioracji szczegółowej (rowów) przez właścicieli nieruchomości, który należy wykonać przed zatwierdzeniem podziału obszarów rolniczych na działki budowlane i wprowadzeniem pozostałej infrastruktury, zgodnie z przepisami prawa wodnego.”; Tymczasem nakładanie na inwestora obowiązków związanych z wykonywaniem urządzeń wodnych, zostało uregulowane w przepisach ustawy Prawo wodne; Zgodnie z art. 73 ust. 1 pkt 1a ww. ustawy, drenowania zalicza się do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych; Na wykonanie urządzeń wodnych, wymagane jest, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, pozwolenie wodnoprawne (art. 122 ust. 1 pkt 3 ww. ustawy); Stosownie do dyspozycji art. 131 ust. 1 ww. ustawy, pozwolenie wodnoprawne wydaje się na wniosek; Zgodnie z art. 131 ust. 4 ww. ustawy, pozwolenie wodnoprawne na wykonanie urządzeń wodnych może być wydane na podstawie projektu tych urządzeń, jeżeli projekt ten odpowiada wymaganiom operatu, o którym mowa w art. 132.

Zdaniem organu nadzoru uregulowania § 4 pkt 5 i § 12 ust. 1 pkt 6 uchwały oraz przywołany wyżej § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały, wykraczają poza przyznaną kompetencję do określenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

W zakresie powtórzeń i modyfikacji przepisów, orzecznictwo wielokrotnie wskazywało, że powtórzenia i modyfikacje, jako wysoce dezinformujące, stanowią istotne naruszenie prawa (wyrok NSA z dnia 16 czerwca 1992 r. sygn. akt II SA 99/92, opublikowany ONSA 1993/2/44; wyrok NSA oz. we Wrocławiu z dnia 14 października 1999 r., sygn. akt II SA/Wr 1179/98, opublikowany OSS 2000/1/17). Powtarzanie regulacji ustawowych, bądź ich modyfikacja i uzupełnienie przez przepisy uchwały może bowiem prowadzić do odmiennej, czy wręcz sprzecznej z intencjami ustawodawcy interpretacji. 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. W takim kontekście, zjawisko powtarzania i modyfikacji w aktach prawnych przepisów zawartych w aktach hierarchicznie wyższych, należy uznać za niedopuszczalne, przy czym za modyfikację uznać należy także odniesienie powierzchni całkowitej jedynie do kondygnacji nadziemnych.

Stosownie do dyspozycji art. 15 ust. 1 ustawy o p.z.p. „*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*”. Biorąc pod uwagę fakt, iż teren oznaczony symbolem 1ZC przeznaczony został pod cmentarz, to tym samym, Rada Miejska w Wyszowie zobligowana była do stosowania przepisów odrębnych z tego zakresu, w tym przede wszystkim ustawy z dnia 31 stycznia 1959 r. o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. z 2011 r. Nr 118, poz. 687 z późn. zm.), a także rozporządzenia wykonawczego, wydanego na podstawie art. 5 ust. 3 ww. ustawy w zakresie określenia: szerokości pasów izolujących teren cmentarny od innych terenów, a w szczególności terenów mieszkaniowych, odległości cmentarza od źródeł ujęcia wody oraz wymagań co do poziomu wód gruntowych na terenach przeznaczonych pod cmentarze. Wypełnieniem tej normy jest rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz. U. Nr 52, poz. 315), które w § 3 ust. 1 stanowi, że „*Odległość cmentarza od zabudowań mieszkalnych, od zakładów produkujących artykuły żywności, zakładów żywienia zbiorowego bądź zakładów przechowujących artykuły żywności oraz studzien, źródeł i strumieni, służących do czerpania wody do picia i potrzeb*

gospodarczych, powinna wynosić co najmniej 150 m; odległość ta może być zmniejszona do 50 m pod warunkiem, że teren w granicach od 50 do 150 m odległości od cmentarza posiada sieć wodociągową i wszystkie budynki korzystające z wody są do tej sieci podłączone”.

Tymczasem, teren oznaczony symbolem 32MN, stanowi tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (*quod vide* § 17 ust. 1 pkt 1 lit. a tiret pierwsze uchwały), przy czym znajduje się on częściowo w strefie poniżej 50 m od cmentarza, a więc w strefie, w której zgodnie z cytowanymi wyżej przepisami, realizacja zabudowy mieszkaniowej, nie jest możliwa, bez względu na istnienie infrastruktury technicznej (wodociąg miejski). Rysunek planu miejscowego wyraźnie obrazuje możliwość realizacji zabudowy na ww. terenie w strefie sanitarnej cmentarza w odległości do 50 m od jego granic. Nieprzekraczalna linia zabudowy dla terenu 32MN, w przeciwieństwie do analogicznych uwarunkowań dla terenów 18MN i 21MN, nie uwzględnia ograniczeń w zakresie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej od cmentarza, co narusza wprost przywołane powyżej przepisy prawa.

Wojewoda Mazowiecki, jako organ nadzoru, pragnie również podkreślić, iż powyższe stanowi również o naruszeniu art. 15 ust. 1 oraz art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 ustawy o p.z.p., który obliguje do obowiązkowego określenia w planie miejscowym: granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, a także szczególnych warunków zagospodarowania terenów oraz ograniczeń w ich użytkowaniu, w tym zakazu zabudowy, poprzez dopuszczenie do możliwości realizacji zabudowy mieszkaniowej w strefie ochronnej od cmentarza.

Zgodnie z wymogiem art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p., **każde naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego**, oraz istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. W przepisie tym ustawodawca jednoznacznie wskazał, iż każde naruszenie zasad sporządzenia planu miejscowego (bez jego wartościowania) wywołuje sankcje w postaci konieczności stwierdzenia nieważności uchwały, bez ich wartościowania z uwagi na stopień naruszeń, i to właśnie te naruszenia, legły u podstaw wydanego rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr LIII/549/14 Rady Miejskiej w Wyszku z dnia 30 października 2014 r. w sprawie *uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Wyszki dla obrębów geodezyjnych Lucynów, Lucynów Duży, Tumanek i części wsi Deskurów*, w części dotyczącej ustaleń:

- § 4 pkt 5 uchwały;
- § 10 ust. 1 pkt 1 uchwały;
- § 12 ust. 1 pkt 6 uchwały;
- § 16 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MN, 2MN i 3MN;
- § 17 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenu oznaczonego symbolem 32MN, w zakresie, w jakim dopuszcza on do lokalizowania zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej w strefie ochronnej do 50 m od granic cmentarza;
- § 17 ust. 1 pkt 1 lit. b tiret trzecie uchwały;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 17 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- § 18 uchwały oraz w części graficznej, stanowiącej załącznik numer 1 do uchwały, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 1MNU, 2MNU, 3MNU, 4MNU, 5MNU, 6MNU, 16MNU i 17MNU, w zakresie, w jakim są one położone w obszarze szczególnego zagrożenia powodzią;

- § 18 ust. 1 pkt 2 lit. c uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 18 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 19 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 19 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 20 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 20 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 21 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym, (...)”;
 - § 21 ust. 1 pkt 2 lit. f uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 22 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym, (...)”;
 - § 22 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 23 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 24 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 25 ust. 1 pkt 2 lit. b uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
 - § 25 ust. 1 pkt 2 lit. e uchwały, w zakresie sformułowania: „(...) lub zgodnie ze stanem istniejącym (...)”;
- co na mocy art. 92 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym skutkuje wstrzymaniem jej wykonania, w tym zakresie, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia.

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

Wojewoda Mazowiecki:

Jacek Kozłowski



Województwo Mazowiecki
Jacek Kozłowski