



WOJEWODA MAZOWIECKI

LEX-I.4131.129.2014.JF

Warszawa, 4 października 2014 r.

Rada Gminy Pionki
ul. Zwycięstwa 6a
26 – 670 Pionki

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 i 1318, z 2014 r. poz. 379 i 1072)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr XLII/259/2014 Rady Gminy Pionki z dnia 2 września 2014 r. „w sprawie: uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pionki”, w części dotyczącej ustaleń:

- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, Dział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4.7. pn. „Ustalenia dotyczące kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, pkt 1, w brzmieniu: „Studium nie wyklucza jednak możliwości lokalizacji obiektów produkcji rolnej i zwierzęcej czy też zabudowy siedliskowej, w uzasadnionych przypadkach wynikających z wielkości lub lokalizacji gospodarstwa, na terenach wskazanych w Studium jako tereny rolne”, (str. 55 – 56), w odniesieniu do części terenów rolnych usytuowanych w ramach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią;
- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, Dział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4.9.4. pn. „Gazownictwo”, w brzmieniu: „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe określają obecnie:
 - dla gazociągów wybudowanych w dniu 12 grudnia 2001r. oraz po tym terminie – Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001r. (Dz. Nr 987. poz.1055),
 - dla gazociągów wybudowanych przed 12 grudnia 2001r. – Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995r. (Dz. U. Nr 139. poz. 686)”, (str. 59).

Uzasadnienie

Rada Gminy Pionki, na sesji w dniu 2 września 2014 r., podjęła uchwałę Nr XLII/259/2014 „w sprawie: uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pionki”.

Uchwałę tę podjęto na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym oraz na podstawie art. 12 ust. 1, w związku z art. 27 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.”.

Ustawa o p.z.p., zgodnie z dyspozycją art. 1 ust. 1, określa m.in. zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz ustalenia zasad ich zagospodarowania i zabudowy, przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

Stosownie do ustaleń 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. 12 ust. 2 ustawy o p.z.p., kontrola organu nadzoru w tym przedmiocie nie dotyczy celowości czy słuszności dokonywanych w studium rozstrzygnięć, lecz ogranicza się jedynie do badania zgodności z prawem podejmowanych uchwał, a zwłaszcza przestrzegania zasad planowania przestrzennego oraz, określonej ustawą, procedury planistycznej.

Stosownie do przepisów ustawy o p.z.p., zakres ustaleń studium określony został w art. 10 ust. 1, ust. 2 i ust. 2a ustawy, a wymogi dotyczące stosowania standardów przy zapisywaniu ustaleń części tekstowej projektu studium, określa § 6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. Nr 118, poz. 1233), zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie zakresu projektu studium”, a wymogi dotyczące stosowania oznaczeń, nazewnictwa i standardów przy sporządzaniu rysunku projektu studium, określa § 7 ww. rozporządzenia. Natomiast tryb sporządzania studium określa art. 11 ustawy o p.z.p.

Zasady sporządzania aktu planistycznego dotyczą problematyki merytorycznej, która związana jest z jego sporządzeniem, a więc jego zawartością (część tekstowa, graficzna) i zawartych w nim ustaleń. Ustalenia studium powinny dotyczyć problematyki określonej szczegółowo w art. 10 ustawy o p.z.p., przy uwzględnieniu wartości, o których mowa w art. 1 ust. 2 ww. ustawy.

Stosownie do 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. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p. [*„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych”*]; art. 10 ust. 2 pkt 11, zmieniony przez art. 5 pkt 1 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 32, poz. 159) z dniem 18 marca 2011 r.; przed nowelizacją: [*„W studium określa się w szczególności: (...) 11) obszary narażone na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych”*];
- art. 88 k pkt 1 ustawy Prawo wodne [*„Ochronę ludzi i mienia przed powodzią realizuje się w szczególności przez: 1) kształtowanie zagospodarowania przestrzennego dolin rzecznych lub terenów zalewowych”*] przed nowelizacją, o której mowa wyżej, 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 przed nowelizacją (tj. przed 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 potrzeb planów ochrony przeciwpowodziowej, Etap II – rzeka Zagożdżonka*”, zwanego dalej „*studium dla rzeki Zagożdżonki*”. 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 skarżonej uchwały mapa zagrożenia powodziowego – nie – została sporządzona to ww. studium ochrony przeciwpowodziowej zachowywało swą moc obowiązującą, a więc Rada Gminy Pionki podejmując skarżoną uchwałę „*w sprawie: uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pionki*”, na mocy przywołanych powyżej przepisów, zobligowana była do uwzględnienia jego ustaleń.

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 wodne, 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; 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, odbudową, rozbudową lub przebudową wałów przeciwpowodziowych wraz z obiektami związanymi z nimi funkcjonalnie.

Możliwość odstępstwa od przywołanych powyżej zakazów, przed 18 marca 2011 r., regulowały przepisy art. 82 ust. 3 Prawa wodnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019 z późn. zm.), a po 18 marca 2011 r. regulują przepisy art. 88l ust. 2 Prawa wodnego (Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159).

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 na rysunku uchwalonego studium, zawierającym kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy, ustalono granice obszarów szczególnego zagrożenia powodzią (dawniej obszarów bezpośredniego zagrożenia powodzią), w ramach których jednocześnie wyznaczono tereny oznaczone symbolem **R**, określone jako tereny rolne, na których *nie wyklucza się możliwości lokalizacji obiektów produkcji rolnej i zwierzęcej czy też zabudowy siedliskowej*, podczas gdy zgodnie z przepisami Prawa wodnego na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, co do zasady, istnieje zakaz zabudowy.

Skoro 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, dla których dopuszcza się realizację nowej zabudowy.**

W tym stanie rzeczy ustalenia studium, 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. 10 ust. 2 pkt 11 ustawy o p.z.p., przy czym, nie ma znaczenia okoliczność uzgodnienia projektu studium przez Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie. W obecnym stanie prawnym brak jest bowiem przesłanek, by można było uznać, iż „pozytywne” uzgodnienie projektu studium, mogło zostać uznane za podstawę wprowadzenia do studium 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 studium** przez organ specjalistyczny w zakresie jego kompetencji określonych w stosownych przepisach. W konsekwencji również na etapie badania legalności podejmowanej uchwały w przedmiocie studium weryfikacji merytorycznej podlegają orzeczenia organów uzgadniających. Zatem pomimo pozytywnego uzgodnienia projektu studium z właściwym organem (Postanowienie Nr 455/P/NZO/14 Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Warszawie z dnia 3 marca 2014 r., znak: NZO-UW.0210.6.2014), ustalenia studium, 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 studium w rozumieniu art. 28 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Organ nadzoru wskazuje przy tym, na analogie stanu faktycznego i prawnego, niniejszej sprawy, z prawomocnym orzeczeniem **Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 lipca 2012 r.** Sygn. akt II OSK 1063/12 w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Gminy Nieporęt z dnia 9 czerwca 2011 r. Nr X/46/2011 w **przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.** W judykaturze, poglądy zbieżne ze stanowiskiem organu nadzoru podzielono również m.in. w prawomocnych orzeczeniach:

- **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;
- **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 27.11.2013 r.,** Sygn. akt IV SA/Wa 1705/13, w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- **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 06.09.2013 r.** Sygn. akt II OSK 664/13,

- w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;**
- **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 13.06.2012 r.** Sygn. akt IV SA/Wa 1970/11, **w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;**
- **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 25.02.2013 r.** Sygn. akt IV SA/Wa 2737/12, **w przedmiocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;**
- **Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 09.07.2013 r.,** Sygn. akt. IV SA/Wa 961/13, **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.**

Naczelnny 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”.

Organ nadzoru zwraca również uwagę na fakt, iż w ramach ustaleń tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, Dział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4.9.4. pn. „Gazownictwo”, (str. 59), Rada Gminy Pionki, wskazała nieobowiązujące w dacie podjęcia uchwały warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe, bowiem rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 139, poz. 686) uchylone zostało z dniem 12 grudnia 2001 r., tj. z dniem wejścia w życie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe (Dz. U. Nr 97, poz. 1055), które z kolei utraciło moc z dniem wejścia w życie, obowiązującego w dacie podjęcia uchwały, rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie (Dz. U. z 2013 r. poz. 640).

Wziąwszy wszystkie powyższe okoliczności pod uwagę, organ nadzoru stwierdza nieważność uchwały Nr XLII/259/2014 Rady Gminy Pionki z dnia 2 września 2014 r. „w sprawie: uchwalenia zmian studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Gminy Pionki”, w części dotyczącej ustaleń:

- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, Dział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4.7. pn. „Ustalenia dotyczące kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej”, pkt 1, w brzmieniu: „Studium nie wyklucza jednak możliwości lokalizacji obiektów produkcji rolnej i zwierzęcej czy też zabudowy siedliskowej, w uzasadnionych przypadkach wynikających z wielkości lub lokalizacji gospodarstwa, na terenach wskazanych w Studium jako tereny rolne”, (str. 55 – 56), w odniesieniu do części terenów rolnych usytuowanych w ramach obszaru szczególnego zagrożenia powodzią;

- tekstu Studium, stanowiącego załącznik nr 1 do ww. uchwały, Dział IV pn. „Kierunki zagospodarowania przestrzennego”, Rozdział 4.9.4. pn. „Gazownictwo”, w brzmieniu: „Warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe określają obecnie:
- dla gazociągów wybudowanych w dniu 12 grudnia 2001r. oraz po tym terminie
 - Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 30 lipca 2001r. (Dz. Nr 987. poz.1055),
 - dla gazociągów wybudowanych przed 12 grudnia 2001r. – Rozporządzenie Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 listopada 1995r. (Dz. U. Nr 139. poz. 686)”, (str. 59),
- 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.

WOJEWÓDZA MAZOWIECKI

Jacek Kozłowski